

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA
E DE GESTÃO FISCAL**

Carlos Leonardo Klein Barcelos

Porto Alegre, 2001

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA
E DE GESTÃO FISCAL**

Carlos Leonardo Klein Barcelos

ORIENTADOR: Prof. Dr. Eugênio
Lagemann

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Economia na modalidade Profissionalizante.

Porto Alegre, 2001

Dedico este trabalho a minha esposa, Karla, pelo apoio e compreensão.

Dedico à minha mãe, Maria Adelaide, pela educação e valores recebidos.

Dedico ao meu pai (*in memoriam*), João Carlos, pela confiança que sempre teve em mim.

AGRADECIMENTOS

- ao meu orientador, Prof. Eugênio Lagemann, que não obstante as inúmeras atribuições que possui, aceitou me guiar neste grande passo da minha vida acadêmica;
- aos demais componentes da banca;
- aos atendentes da Biblioteca Central da Universidade de Brasília, que disponibilizaram em modernas mídias os clássicos textos de Economia e Política Fiscal;
- ao Prof. Stefano Florissi, pelas lições de vida e pelo *show* de microeconomia;
- à Dr^a. Lúcia Helena Valverde, pelas preleções carinhosas, melhorando meus entendimentos jurídicos acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ao Dr. José Luiz Pagnussat, pela confiança e oportunidade concedida ao integrar-me ao corpo de instrutores da Escola Nacional de Administração Pública, núcleo LRF;
- ao Dr. Pedro Luiz Delgado Noblat, por compreender e apoiar a execução deste trabalho, inclusive nas dependências da Secretaria de Orçamento Federal – MP;
- aos meus alunos da ENAP, por enriquecer-me com a realidade fática da execução financeira e orçamentária;
- aos meus companheiros do Mestrado, principalmente pela solidariedade com que dividiram este momento de crescimento, mas difícil para todos nós;
- a todos os demais que me apoiaram e me incentivaram, tornando possível a realização desta aspiração.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	VIII
CAPÍTULO 1 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: ORIGENS	XII
1.1. Questões pertinentes de política fiscal: um histórico recente	xii
1.2. O ensaio brasileiro	xvii
1.2.1. O Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) e a LRF	xviii
1.2.2. O projeto da LRF.....	xx
1.2.3. A Contribuição do Poder Legislativo.....	xxvi
CAPÍTULO 2 - A LEI COMPLEMENTAR 101: UMA ABORDAGEM ABRANGENTE	XXVIII
2.1. O Formato da LRF	xxix
2.2. O Conteúdo da LRF	xxxii
CAPÍTULO 3 - REGRAS FISCAIS: ALTERNATIVAS	LXXII
3.1. Regras orçamentárias: instituições no jogo fiscal.....	lxxiii
3.1.1. Algumas questões problemáticas.....	lxxv
3.2. A LRF diante de alternativas de regras orçamentárias.....	lxxvi
CAPÍTULO 4 - EVIDÊNCIAS NA APLICAÇÃO DE REGRAS ORÇAMENTÁRIAS: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL, INSPIRAÇÕES E LIÇÕES PARA O CASO BRASILEIRO	LXXX
4.1. Aspectos gerais da experiência internacional: modelos de responsabilidade fiscal em sistemas federativos	lxxxi
4.2. Exemplos e resultados na adoção de regras orçamentárias: inspirações para o caso brasileiro	lxxxiv
4.2.1. A experiência dos Estados Unidos.....	lxxxv
4.2.2. A experiência da União Monetária Européia.....	lxxxvii
4.2.3. Princípios gerais de transparência fiscal – a ótica do FMI	lxxxviii
4.3. Outras leis fiscais recentes.....	xcii
4.3.1. O caso neozelandês.....	xcii
4.3.2. O caso argentino.....	xcvii
4.3.3. O caso peruano	cii
CONSIDERAÇÕES FINAIS	CVI

RESUMO

Este trabalho focaliza o esforço brasileiro pela criação de um modelo de gestão fiscal responsável. Materializado na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, o novo modelo fiscal do país é avaliado por vários ângulos. Acerca da cronologia, a iniciativa brasileira é analisada através do delineamento das etapas que precederam a aprovação da lei fiscal, tais como o estágio de pré-projeto, a consulta pública, a fase de projeto-de-lei, até o desembocar em Lei Complementar, aqui tratada por LRF. Na seqüência do trabalho, o texto é esmiuçado para facilitar sua compreensão, da mesma forma que revela a notável amplitude de seu escopo. Regras orçamentárias, problemas e alternativas na sua adoção, são questões fiscais abordadas à luz da experiência internacional e cotejadas com o caso brasileiro. As experiências que inspiraram ou serviram como lição ao caso brasileiro, em especial àquelas em sistemas federativos, servem de contraste para destacar as escolhas consignadas nessa moderna Lei. Por fim, outras leis fiscais recentes se entrelaçam para moldar um panorama bastante representativo do cenário internacional em matéria de modelos fiscais. Neste sentido, o trabalho aponta que a LRF teve inspirações vigorosas nas experiências dos Estados Unidos, da União Monetária Européia e da Nova Zelândia, mas procura esclarecer que a lei fiscal brasileira é uma construção particular e autêntica, com vistas a combater às fragilidades de uma nação única, chamada Brasil.

ABSTRACT

This work emphasizes the Brazilian effort for the creation of a responsible fiscal management model. Materialized in the Fiscal Liability Law (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), the new fiscal model of the country is evaluated by several angles. Concerning the chronology, the Brazilian initiative is analyzed through delineating the steps that preceded the fiscal law approval, such as the pre-project stage, the public consultation, the bill phase, until ending in the Complementary Law, here pointed as LRF. In the sequence of the work, the text is analyzed to facilitate your understanding, in the same way that shows a remarkable width of its purpose Budgetary rules, problems and alternatives in their adoption, are fiscal questions approached to the light of the international experience and compared with the Brazilian case. The experiences that inspired or benefited as lesson to the Brazilian case, especially to those in federative systems, are used as contrast to highlight the choices consigned in these modern Law. Finally, others recent fiscal laws are interlaced to form a plenty representative panorama of the international scenery regarding fiscal models. In this sense, this work points that LRF had vigorous inspirations in the United States, European Monetary Union and New Zealand experiences, but it seeks to explain that the Brazilian fiscal law is a private and authentic construction, aiming to combat fragilities of an unique nation, called Brazil.

INTRODUÇÃO

O papel da política fiscal e seus instrumentos têm gerado contendas severas nos círculos de decisão econômica do Brasil. Por outro lado, os problemas com o desequilíbrio das contas públicas do país, especialmente nos últimos anos, pressionam por uma convergência de idéias que possibilitem a definição de princípios capazes de evitar déficits excessivos e reiterados.

Na carona desses acontecimentos, a recente redução dos fluxos financeiros externos – que tradicionalmente têm financiado o desequilíbrio das contas públicas – promove ainda mais urgência para a questão. Além disso, a impossibilidade de se impor uma pressão tributária adicional sobre a sociedade serve de agravante e destaca a importância do estabelecimento de um caminho responsável na gestão fiscal do país. Neste caso, parece oportuna a imposição de limites e restrições ao gasto público.

Por conta deste panorama, no dia 4 de maio de 2000, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, sancionou a lei complementar nº 101, que passou a ser conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em sua plenitude, a lei fiscal brasileira é o objeto de estudo deste trabalho.

Presumida como o mais importante instrumento de política e gestão fiscal da história da nação, a LRF é avaliada sob diversos ângulos e tem seu texto esquadrihado com a finalidade de delinear os seus principais contornos. A partir disto, espera-se revelar os diversos aspectos dessa moderna lei brasileira.

Assim, a realização deste estudo tem como objetivo geral responder a uma indagação: o que propõe, afinal, a tão propalada Lei Fiscal brasileira? Adicionalmente, procura-se discutir algumas alternativas em termos de regras orçamentárias e fiscais, ilustrando-as por intermédio da apresentação de casos e experiências internacionais. De modo complementar, estrutura-se uma cronologia para o percurso da iniciativa brasileira, até sua consolidação em Lei Complementar.

Conquanto considere-se que a iniciativa de tentar corrigir um histórico de gestões orçamentário-financeiras desastrosas é, por si só, uma iniciativa louvável, sabe-se que isto não é o bastante. Daí, para que a LRF se converta no instrumento dessa transformação é preciso operá-la de forma adequada. Por conseguinte, entre a vontade da sociedade brasileira de ver retomado o rumo do desenvolvimento e a realidade concreta da dura crise fiscal que cerceia os investimentos, está a LRF e, tal como um instrumento que pode e deve ser aperfeiçoado, precisa antes de tudo ser compreendida. Da mesma forma, pode-se dizer que a aptidão que os administradores públicos têm para entender e operar a LRF é tão importante quanto o alcance que a sociedade possui para fiscalizar seu cumprimento e cobrar seus resultados. Em virtude disso, o potencial êxito da Lei fica condicionado à correta percepção de seu significado e propósito. Com efeito, avaliar a LRF é um esforço concreto de elucidação e esclarecimento.

Destarte, o que se presume é que, quanto maior for o envolvimento da sociedade e de seus representantes, melhor será a performance das gestões com base na Lei. Afinal, gestores terão de subordinar suas condutas à lógica da LRF enquanto o cidadão fiscaliza e acompanha seus resultados.

Diversos artigos e alguns poucos trabalhos de maior fôlego deram início às primeiras análises da LRF. Nesse mesmo rumo, este estudo propõe estabelecer mais um parâmetro para que políticos, técnicos e estudiosos possam refletir. Espera-se contribuir para um maior e melhor alcance desta matéria tão complexa e tão essencial, que ainda está longe de ser esgotada. Acima de tudo, busca-se colaborar para a construção de uma reflexão amadurecida dos diversos significados que a LRF pode assumir num país como o Brasil.

Por intermédio de leituras atentas e críticas da LRF, discussões com especialistas, dentro e fora da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), cursos assistidos e ministrados na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e, principalmente, avaliações incansáveis dos textos e artigos pertinentes, é que se compôs este trabalho.

Num contexto mais dinâmico, debateram-se questões centrais e acessórias com bom número de especialistas da SOF, da ENAP e da Secretaria Federal de Controle (SFC).

Nesta mesma direção, a participação em cursos específicos sobre a LRF foi decisiva para a realização do trabalho. Ora como aluno, ora como professor, foi possível enriquecer e tornar mais robusto este estudo. Entre a linha teórica, e por vezes frágil, dos formuladores e a realidade dos agentes executores das políticas públicas no Brasil, foi possível erguer visão privilegiada.

Debruçado nestas circunstâncias, o trabalho está estruturado numa certa diversidade de conteúdos. No primeiro capítulo – Lei de Responsabilidade Fiscal: origens –, são abordadas algumas questões básicas de política fiscal onde se registram as opiniões e argumentos de autores consagrados como Keynes, Domar, Lerner, Friedman e Buchanan, entre outros. Como prosseguimento deste primeiro capítulo, define-se o contexto em que surge o ensaio brasileiro, com destaque para o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), para o próprio Projeto da LRF (PLRF) e também para as nuances das principais contribuições que o Poder Legislativo trouxe ao texto final.

Nesse encadeamento, se assume que o PEF tem importância fundamental para a LRF, pois, além de agendar a sua criação, procurou estabelecer um ambiente favorável a sua implementação. Da mesma forma, o PLRF é ponto de referência para compreender o longo processo evolutivo que o ensaio brasileiro percorreu até sua forma atual, além de demarcar com precisão as contribuições patrocinadas pelo Poder Legislativo.

O segundo capítulo – A Lei Complementar nº 101: uma visão abrangente – é o espaço dedicado ao esquadramento do texto legal. Nele está exposta uma visão quase integral dos dispositivos legais, cujo o intuito é dar um significado preciso, mas ao mesmo tempo abrangente, do largo escopo da Lei. Como forma de apoio à compreensão, estão anotados muitos artigos da Constituição Federal, e, com a finalidade de ilustrar, constantemente se lança mão da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2001 (LDO/2001), a quem usualmente cabe dispor complementarmente à LRF.

Dentro do terceiro capítulo – Regras Fiscais: alternativas –, busca-se expor e avaliar alguns dos problemas e alternativas que se refletem nas leis fiscais modernas. Num primeiro momento, introduz-se o conceito de instituições orçamentárias, que serve de base para apontar algumas das questões mais problemáticas para o estabelecimento de regimes

de responsabilidade fiscal. Na seqüência, por meio de uma classificação didática para as instituições orçamentárias, avaliam-se as escolhas consignadas na Lei fiscal brasileira. Por fim, espera-se evidenciar as vantagens e desvantagens dessas escolhas, indicando-se seus possíveis efeitos.

O quarto capítulo destina-se a apresentar os aspectos gerais e específicos da experiência internacional. Neste sentido, trata-se de apresentar as iniciativas que serviram de inspiração, bem como de oferecer uma base para contrastar com o caso brasileiro. Assim, inicialmente, são analisados dois modelos alternativos para a construção de regras de responsabilidade fiscal em sistemas federativos. Em seqüência, avaliam-se as experiências dos Estados Unidos e da União Européia, sob o enfoque das regras orçamentárias, estabelecendo-se um paralelo com a escolha brasileira. Adicionalmente, são realçados os princípios gerais da transparência fiscal, tal como defendidos na visão do FMI, de modo a reconhecer sua importância no contexto da boa gestão fiscal. Por fim, outras leis fiscais recentes serão apresentadas. Começando com o caso neozelandês e passando pelos casos argentino e peruano, o tópico seguinte propõe indicar as tendências recentes na construção de leis fiscais modernas.

CAPÍTULO 1 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: ORIGENS

Neste primeiro capítulo, apresenta-se um breve histórico das questões mais pertinentes da política fiscal, evidenciando-se algumas das divergências e convergências que têm feito parte das discussões mais recentes, presentes nas iniciativas de leis fiscais modernas. Na seqüência, se busca desenhar a trajetória da própria lei fiscal brasileira, desde o primeiro ensaio (pré-projeto), passando pelo projeto de lei até alcançar a forma do Substitutivo.

Dentro desta seqüência, exhibe-se o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) como o contexto básico no surgimento da iniciativa brasileira, fundamental para sua compreensão. Por fim, avalia-se a participação do Poder Legislativo nesse processo, ao mesmo tempo em que se reconhece a importância de sua contribuição.

1.1. Questões pertinentes de política fiscal: um histórico recente

De acordo com TAVARES (1999), eficiência da política fiscal na condução do crescimento econômico não é ponto pacífico. Uma evidência disso, é o que se observa na literatura econômica, sobretudo a mais recente. A maior controvérsia, por assim dizer, surge especialmente da forma como a política fiscal é financiada.

Em Keynes, na interpretação de TAVARES (1998), quando o governo financia seus gastos com aumentos de impostos, reduzindo a renda disponível do setor privado, a eficiência é menor. Por outro lado, o financiamento da política fiscal por expansão da base monetária teria o mesmo efeito de uma política monetária expansionista, de modo que, se por um lado, o produto seria elevado, do outro, haveria também um potencial inflacionário. Já o financiamento do déficit fiscal, através da emissão de títulos, possibilitaria os efeitos do gasto público como gerador de renda e emprego no primeiro momento, deixando, contudo, o pagamento de juros como herança futura.

Mais tarde, DOMAR (1944) e LERNER (1944) apresentaram nova formulação ao problema do financiamento da política fiscal, argumentando que a dívida gerada em suporte ao gasto público, em certa circunstância, tenderia para um limite natural. DOMAR (1944) propugnava que a relação dívida/produto interno bruto (PIB) inclinava-se para a posição de equilíbrio sempre que houvesse determinado nível de crescimento econômico. Assim, também para LERNER (1944), a colocação de títulos originaria um círculo virtuoso ao gerar mais renda e emprego, neutralizando novas posições de déficit, quer pela ampliação da base tributária ou pela eliminação da insuficiência da demanda efetiva. Nesse ponto de vista, os juros seriam mera transferência e não se consolidariam como uma carga para a sociedade.

FRIEDMAN (1968) asseverou que, ao contrário do financiamento do déficit fiscal pela expansão da base monetária, a emissão de títulos enxugaria a liquidez do setor privado com potencial elevação da taxa de juros e redução do investimento privado. Um risco conseqüente seria a elevação continuada das taxas de juros para que a compra de títulos públicos se mantivesse interessante para o setor privado, ficando saliente a tendência recessiva do nível da renda. Como essa trajetória se percebe insustentável em sua seqüência, o governo acabaria por ter de aumentar a arrecadação ou reduzir as transferências para outros setores, o que provocaria uma queda na renda. Caso contrário, a evolução da dívida seria explosiva. Por fim, na melhor hipótese, haveria uma compensação dos efeitos e a política fiscal seria inócua no longo prazo.

SARGENT (1979), expoente notável da escola das expectativas racionais, propôs uma interpretação ainda mais forte: a neutralidade teria lugar mesmo no curto prazo, na medida em que os agentes antecipassem os resultados das ações do governo. No limite dessa situação, a política fiscal nem seria implementada, uma vez que os agentes antecipariam essa trajetória.

A conclusão novo-clássica, em termos de política econômica, é idêntica à monetarista: não deve haver política fiscal [BARRO (1974)] ou monetária [SARGENT (1979)], impedindo o aparecimento de crises inflacionárias e de déficit público. Neste mesmo rumo, muitos outros autores alertaram para o problema do financiamento do gasto público, especialmente para a carga da dívida, a qual permitiria tão-somente uma escolha

intertemporal em favor do consumo presente e em prejuízo do consumo futuro ou vice-versa.

Outro aspecto interessante é que a noção de que a política econômica deve ser regida por regras fixas, em detrimento do poder discricionário dos governos, há muito tempo também pode ser encontrada na literatura econômica. Autores como VON HAYEK (1973), FRIEDMAN (1968) e LUCAS (1972), defenderam o emprego de regras fixas para os agregados monetários, como forma de esquivar-se da inflação e do aumento do endividamento. Ainda que Friedman reconhecesse que medidas discricionárias poderiam ser mais benéficas, se fossem capazes de prever corretamente a evolução dos parâmetros da economia, preferiu substituir a atuação discricionária por regras fixadas em lei, na medida em que grandes prejuízos por erros de política econômica poderiam surgir em decorrência de previsões incorretas.

A contenda entre discricionariedade e regras fixas, no que concerne à política fiscal, tem um desdobramento interessante em PISSARIDES (1980) e BUCHANAN (1986), que associam o poder discricionário às pressões políticas e explicitam o porquê dos governos insistirem em empreender políticas fiscais e monetárias expansionistas visando elevar o nível de emprego. A política fiscal e a publicidade das obras seriam utilizadas como instrumento de ação política dos governos, os quais objetivariam alcançar índices de popularidade que lhes permitissem perpetuar-se no poder, maximizando assim os próprios interesses¹.

Até com expectativas racionais, seriam plausíveis os efeitos sobre o nível de emprego no curto prazo, surpreendendo os agentes com mudanças não antecipadas do estoque de moeda, provocando perturbações monetárias do médio para o longo prazos. Como os governos têm seu horizonte restrito ao tempo de mandato, acabam por preferir decisões que geram resultados rápidos em detrimento da estabilidade de preços que gera benefícios de longo prazo, num horizonte bem maior do que o mandatário.

¹ Para um maior aprofundamento acerca desse assunto, ver Marcos José Mendes, em Incentivos Eleitorais e Desequilíbrio Fiscal de Estados e Municípios, versão de 08/12/1998, disponível em www.braudel.org.br.

KYDLAND & PRESCOTT (1977), BUCHANAN (1986) e DORN (1987) sugerem que o objetivo de estabilizar preços deve ser buscado mediante o estabelecimento de normas que representem a política desejada, tais como o anúncio público dos objetivos a serem perseguidos, a adoção de metas quantitativas preanunciadas para vários conceitos de oferta monetária, a recomendação de restrições mandatórias na geração de déficits públicos e a imposição de limitações constitucionais ao poder de tributar e ao financiamento do gasto do governo.

BUCHANAN (1986) propôs a incorporação de tais normas na constituição federal. A regra de ouro², a proibição do banco central financiar o governo e os princípios limitadores do poder de tributar são exemplos comuns de normas constitucionais adotadas por vários países.³

O argumento daqueles que, em matéria de política fiscal, preferem a discricionariedade à fixação de regras por normas é baseado na idéia de que a falta de flexibilidade acaba inviabilizando sua manutenção ao longo do tempo. Provavelmente, pela noção implícita de que, quando as regras são rígidas demais para serem cumpridas, acaba-se por induzir ao seu próprio descumprimento, retirando, por conseqüência, a credibilidade do processo.

Assim, algumas burocracias internacionais especializadas vêm dando ao preceito da transparência fiscal⁴ o mesmo valor dispensado a outras regras mais duras na implantação da responsabilidade fiscal. Isto, porque a falta de transparência das estatísticas, em geral, pode ser tão nociva quanto a falta de uma restrição orçamentária séria, na medida em que propicia acomodar as pressões e incorporar metas que, de outra forma, seriam inconciliáveis.

Seja optando pelo caminho das regras, característica marcante do caso norte-americano⁵, ou por uma maior discricionariedade, como se observa no caso neozelandês⁶,

² No sentido de que operações de crédito não devem financiar gastos correntes.

³ No caso do Brasil, a seção II, do capítulo I, do título VI da CF/88 apresenta as limitações ao poder de tributar, enquanto que, em seu §1º, o artigo 164 veda ao Banco Central do Brasil conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

⁴ Um tópico seguinte deste trabalho versará, em boa medida, sobre esse tema, especialmente sobre o Manual de Transparência Fiscal do FMI. Para uma leitura completa, ver www.imf.org/fiscal.

⁵ Um tópico seguinte neste trabalho versará especialmente sobre este tema.

o fato é que o sucesso de cada uma dessas experiências tem uma idéia em comum: a definição de metas macroeconômicas consistentes (fundamental para a sustentação da capacidade de financiamento). Começando por assumir a restrição orçamentária do governo⁷ e passando por uma definição dos objetivos da política econômica⁸, é possível determinar o montante do déficit financiável.

Um modelo apresentado por ANAND & WIJBERGEN (1989) permite explicar como a associação específica entre políticas econômicas gera conseqüências que alteram a trajetória de crescimento da dívida pública. Neste ponto de vista, consideram-se três formas para se financiar déficits fiscais: emissão de títulos da dívida interna ou externa e financiamento monetário. Assim, os objetivos macroeconômicos importam em restrições nessas fontes de financiamento, até porque afetam a quantidade de moeda que o setor privado está disposto a absorver, a dadas taxas de juros.

Como conseqüência disso, pode ser definido um limite para o montante do déficit financiável, e caso esse limite seja ultrapassado, então a política fiscal deve ser ajustada, ou ainda, um dos objetivos macroeconômicos deve ser refeito ou, em último caso, abandonado. Não há garantias de que esses objetivos serão atingidos, mas ao menos sabe-se que a política fiscal não estará inconsistente com eles.

No Brasil, como em outros países em desenvolvimento, a distribuição de ganhos e perdas, conforme o arranjo das forças políticas prevalecentes, tem contribuído para a persecução de metas incompatíveis com os níveis desejados de inflação, crescimento econômico, atendimento social, resultado fiscal e competitividade externa. Como reflexo, observa-se a dificuldade de estabelecerem-se metas consistentes desde o orçamento, de cumpri-las na sua execução, assim como conferir a esse instrumento a sua abrangência intertemporal necessária.

A CEPAL (1998) destaca que o pacto fiscal é resultado de um processo histórico de consolidação das instituições políticas e sociais e, portanto, não se deve esperar facilidades na obtenção imediata de consensos ou de coalizões duradouras acerca de temas tão

⁶ Ainda neste trabalho, “o caso neozelandês” será exposto de modo mais detalhado.

⁷ No sentido de relacionar os déficits às suas devidas fontes de financiamento.

⁸ Como por exemplo, níveis de inflação, crescimento do produto e câmbio real.

controversos quanto a extensão e intensidade com que o Estado intervém na economia ou o arranjo pelo qual a sociedade financia a política fiscal. Ao contrário, esse pacto é lento e difícil e, não raro, demanda um equacionamento político que acaba por não respeitar restrições orçamentárias, originando uma flexibilidade potencialmente perigosa.

Esse processo todo, de um certo modo, pode ser visto pelo lado da capacidade de financiamento ao longo do tempo, de forma que os riscos de um pacto fiscal ausente ou mal formulado passam por: níveis de inflação fora do controle; carga tributária considerada excessiva; relação dívida/PIB crescente; recursos fiscais não suficientes para atender às necessidades sociais cuja responsabilidade é do Estado; taxa de juros elevada e crescente, e sem capacidade de restabelecer a consistência ou, ainda, um misto desses problemas.

A rigor, o déficit não representaria um grande problema caso fosse financiável⁹. A idéia que permeia os modelos keynesianos é que, se o déficit tem caráter fiscal e destina-se a aumentar renda num ritmo compatível com seu financiamento, a dívida mantém-se sob controle. Isso porque há, de forma correspondente, um aumento da base tributária que eleva a arrecadação. Desse modo, as finanças públicas só estariam fragilizadas se houvesse um descompasso entre a taxa de endividamento e a geração de recursos necessária para fazer-lhe frente.

Em resumo, as experiências mais recentes das finanças públicas apontam para alguns temas que não devem ficar de fora de qualquer legislação a respeito: princípios de gestão fiscal responsável, possibilidade de imposição de limites na geração de déficits públicos e na forma de seu financiamento; possibilidade de imposição de metas fiscais; definição de regras e proibições mais estritas em função do ciclo eleitoral¹⁰; definição clara das relações federativas, especialmente no que se refere ao endividamento subnacional; criação de mecanismos que assegurem a transparência fiscal e controle social.

1.2. O ensaio brasileiro

⁹ No sentido de haver fontes de financiamento em termos de disponibilidade e custos adequados, ou seja, que não impliquem uma perspectiva futura de incapacidade de financiamento.

¹⁰ Na mesma direção das idéias de Nordhaus (1975), especialmente na adjacente hipótese de que os eleitores têm escassa capacidade para antecipar os prováveis ônus de políticas expansionistas eleitoreiras, que surgiriam num período pós-eleitoral.

Sob o ponto de vista jurídico, a origem da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil pode ser explicitada em função da previsão contida no artigo 163¹¹ da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Não obstante, a motivação da LRF transcende ao universo jurídico.

Além de acolher a expectativa constitucional, a LRF pretende desempenhar um outro papel igualmente significativo no atual contexto brasileiro: institucionalizar o ajuste fiscal. Conquanto se reconheça que a LRF, *per se*, não se apresenta como instrumento suficiente para o equilíbrio das finanças do país, acredita-se que ela seja parte fundamental dentro do conjunto de iniciativas necessárias ao alcance desse fim, na medida em que defina as regras fundamentais no trato equilibrado dos recursos públicos.

Por conseguinte, e para um melhor entendimento sobre a origem da LRF no Brasil, os próximos tópicos observam o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), no qual a LRF está formalmente inserida, o projeto da LRF, como iniciativa do Poder Executivo, e a contribuição do Poder Legislativo na construção do texto final da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.2.1. O Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) e a LRF

De acordo com o panorama das contas públicas traçado por Giambiagi (1999), a partir de meados dos anos 90, com o fim da inflação descontrolada, as contas públicas brasileiras sofreram uma rápida deterioração. Além disto, com a estabilidade monetária, os desequilíbrios estruturais do regime fiscal brasileiro passaram a ficar muito mais claros.

Enquanto perdurou o período de inflação alta, o resultado das finanças do país ficava camuflado por um mecanismo já conhecido: como as receitas possuíam uma indexação muito melhor do que as despesas, eram comuns as situações em que as receitas nominais ficavam infladas face às despesas que, em termos reais, eram corroídas pela inflação. Por conseguinte, isso acabava gerando resultados de falso equilíbrio fiscal.

¹¹ CF/88, Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização das instituições financeiras; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Como se não bastassem esses desajustes, um outro efeito perverso também comprometia a economia brasileira: o imposto inflacionário. Apesar de financiar o setor público, esse custo recaía injustamente sobre as camadas mais pobres da população, na medida em que estas não tinham acesso a mecanismos de indexação da moeda, reproduzindo e reforçando o histórico problema da má distribuição da renda.

Dessa forma, se, por um lado, a estabilidade monetária trouxe justiça social pelo fim do imposto inflacionário, por outro, apontou um imenso desajuste no regime fiscal brasileiro. A partir de então, ficava nítido que eram necessárias medidas que promovessem o equilíbrio das contas públicas.

Desde a implantação do Plano Real, tem-se observado o esforço do Governo Federal no estabelecimento de reformas pelo equilíbrio fiscal. Todavia, a supressão das condições favoráveis de liquidez internacional retirou do Brasil a possibilidade de prosseguir com o gradualismo na adoção desses ajustes estruturais. Esse novo cenário, marcado por crises econômicas¹² e ameaças, acabou por obrigar a aceleração do processo de medidas de caráter estruturante, de modo que, em outubro de 1998, foi então proposto à sociedade o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF).

O PEF pode ser considerado como um marco orientador no processo de transformação do regime fiscal brasileiro, na medida em que se alicerça na premissa de que o Estado não pode mais viver além de seus limites. Partindo dessa ótica, se destaca que o PEF compreende dois conjuntos de iniciativas distintas em termos de horizontes. O primeiro, a Agenda de Trabalho, abrange medidas estruturais e mudanças institucionais que guiarão as práticas fiscais no futuro com vistas ao equilíbrio. O segundo, chamado Plano de Ação 1999/2001, entretanto, é composto por medidas de impacto imediato, servindo de elo entre a realidade que antecede ao programa e o período futuro, quando, então, as medidas da Agenda já estiverem surtindo seus efeitos.

Como referência à Agenda de Trabalho, pode-se dizer que ela busca atacar na raiz as causas estruturais do desequilíbrio das contas públicas. Assim, estão aqui compreendidas a regulamentação da reforma administrativa, já aprovada pelo Congresso

¹² Especialmente as crises do México e do sudeste asiático.

Nacional (CN); a aprovação e regulamentação da reforma da Previdência Social e a instituição da Lei Geral de Previdência Pública; as reformas tributária e trabalhista, imprescindíveis para promover a competitividade do setor produtivo e estimular o crescimento e a geração do emprego; e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que ora se busca avaliar, potencialmente capaz de instituir a ordem definitiva nas contas públicas do conjunto de Poderes e níveis de governo, além de medidas de menor fôlego, como a desregulamentação do setor de combustíveis.

Já o Plano de Ação 1999/2001 vem perseguindo o êxito na transição para a estabilização definitiva das contas públicas até que o novo ambiente de equilíbrio fiscal promovido pelas reformas estruturais esteja estabelecido. O Plano de Ação concentra-se na redução das despesas dos dois principais focos do desequilíbrio das contas públicas: o déficit dos Sistemas de Previdência e os gastos do Governo Central (especialmente em relação às Outras Despesas Correntes e de Capital – OCC).

Ainda dentro do Plano de Ação, estão incluídas iniciativas para aumento de receita (por exemplo, a prorrogação e o aumento de alíquota da CPMF, a equalização de tratamento tributário e aumento de alíquota referente à COFINS), uma vez que, apesar de sua magnitude, a redução de despesas não se verifica suficiente para equilibrar as contas públicas.

O redesenho do regime fiscal brasileiro, por intermédio dos dois instrumentos (Plano e Agenda), procura atingir três objetivos relacionados entre si e essenciais à consolidação da estabilidade e à retomada do desenvolvimento: a contenção de novas pressões especulativas contra a moeda brasileira; a redução da taxa de juros e o aumento da poupança interna, especialmente pelo crescimento substancial da poupança pública. Neste sentido, como componente do PEF, a LRF exerce papel fundamental.

1.2.2. O projeto da LRF

Já em 1988, a Constituição Federal previa a edição de uma lei complementar para a fixação de princípios norteadores das finanças públicas no Brasil (artigo 163). Todavia, somente dez anos mais tarde é que foi, concretamente, estabelecido um prazo para tal

iniciativa. Então, por intermédio da Emenda Constitucional nº 19¹³ (reforma administrativa), no artigo 30¹⁴ ficou determinado que o Poder Executivo teria o prazo de cento e oitenta dias, a partir de sua promulgação, para apresentar ao Congresso Nacional (CN) um projeto de regulamentação parcial do artigo 163 da CF/88.

Desse modo, ainda em 1998, o Executivo Federal tratou de enviar ao CN o anteprojeto de lei, cujo texto ficou por três meses à disposição para consulta pública na *Internet*, fato esse que rendeu nada menos do que 5.187 acessos e centenas de proposições. No final do ano 1998 e até o mês de maio de 1999, foram realizadas reuniões com diversos segmentos da sociedade, com vistas a ressaltar a importância e a necessidade do projeto. Autoridades estaduais e municipais também foram procuradas para debater a forma pela qual se estruturaria o novo regime. Por fim, em abril de 1999, o Poder Executivo enviou ao CN o Projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal (PLRF), já com várias das sugestões incorporadas.

Como já se indicou, a iniciativa da LRF é consistente e imprescindível no contexto das medidas que o PEF contempla e, segundo a opinião de Martus Tavares¹⁵, a Lei de Responsabilidade Fiscal seria o principal instrumento para a consolidação do novo regime fiscal brasileiro.

Estruturado em títulos e capítulos, o PLRF estabelece: no Título I, que seus dispositivos principais aplicam-se a todos os entes da Federação e aos seus respectivos Poderes, alcançando além da Administração direta, as autarquias, fundações públicas e as empresas que dependem de recursos de seus respectivos tesouros para funcionamento.

Com quatro capítulos, o Título II contém o núcleo do Projeto. Inicialmente, são apresentados os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, em seguida definem-se as normas gerais que devem nortear a boa administração dos recursos públicos, baseadas

¹³ Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

¹⁴ Conforme dispõe o art. 30: o projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda. Desta forma, este artigo pode ser considerado como o principal gatilho jurídico para o nascimento da LRF, na qual o PLRF pode ser considerado seu estado embrionário.

¹⁵ Martus Tavares é economista e atual Ministro do Planejamento, consignou este ponto de vista no artigo “Responsabilidade Fiscal e Competência Política”, integralmente disponível em www.federativo.bndes.gov.br.

na estipulação de limites para o endividamento e para o montante da dívida, no estabelecimento de condições para o aumento de gastos com as despesas de pessoal, de seguridade social, e outras relativas às ações continuadas, e na definição de regras de prudência na administração financeira. Com referência a essas variáveis capitais das finanças públicas, consagram-se os limites máximos existentes e introduzem-se os respectivos limites prudenciais. Além disso, instituíram-se os mecanismos de compensação, abrangendo todo ato do qual resulte aumento permanente de despesa, quer seja pela criação de receita, quer pelo corte de gasto equivalente, sob pena daquele ato ser considerado nulo.

A partir desse arcabouço legal proposto no Título II, possibilita-se uma disciplina eficiente para evitar déficits recorrentes e imoderados, bem como a expansão indesejável da dívida pública. A propósito, esses limites, consoante preceito constitucional, serão fixados pelo Senado Federal, a partir de proposta do Presidente da República¹⁶.

Ainda dentro do Título II, no capítulo terceiro, está disposto que os entes federativos têm autonomia para definir sua política fiscal, observados os princípios e normas do regime de gestão fiscal responsável. Entretanto, o PLRF estipula aos entes que, ao definir a política fiscal, façam-na de forma pública e transparente, assumindo compromissos explícitos com desempenhos fiscais, financeiros e patrimoniais sustentáveis.

Os entes federativos ficam compelidos a registrar nos respectivos planos plurianuais os objetivos de sua política fiscal, com base em estimativas de evolução de suas receitas, gastos, resultados primários, endividamento e patrimônio líquido. Nas leis de diretrizes orçamentárias, por seu turno, deverão constar as metas quantitativas relativas ao exercício a que se referir e aos dois exercícios subsequentes. Nesse instrumento deverá constar ainda, quando necessária, justificativa para eventuais desvios de trajetória, acompanhada de indicação quanto aos procedimentos que serão adotados para promover a desejada convergência entre objetivos e metas.

¹⁶ O governo federal enviou no dia 3 de agosto de 2000 ao Senado Federal a proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, conforme determina a LRF. Por fim, em dezembro de 2001, o Senado Federal aprovou a Resolução nº 40, que define e constitui os limites citados.

Desse modo, imprime-se certa elasticidade à gestão fiscal sem, contudo, livrar os governantes do cumprimento dos objetivos e das metas definidos. Isso está de acordo com a noção de que o essencial é a construção de trajetórias sustentáveis das contas públicas.

Ainda cabe destacar que o Projeto contempla o dilatamento dos prazos previstos para a correção de desvios, em determinados casos, quais sejam: no que se refere ao volume de gastos com pessoal, quando da ocorrência de desaceleração da taxa de crescimento da economia ou eventos excepcionais como comoção, calamidade pública ou guerra; no que se refere ao montante de endividamento, na medida em que se acrescenta a esse rol de situações a ocorrência de mudança extremamente drástica na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas como tal pelo Senado Federal.

Um outro aspecto relevante se refere à obrigatoriedade para que Estados e Municípios definam metas fiscais e assumam compromissos públicos explícitos de desempenho fiscal nas suas respectivas leis orçamentárias.

O Título II é então finalizado com uma lista de providências a serem tomadas nos casos em que se verificar descumprimento das normas ou desvios injustificados e reiterados em relação aos objetivos e metas da política fiscal, bem como definidos os dispositivos de correção e as sanções e penalidades de natureza institucional. Como será visto em outro tópico, as penalidades de caráter individual foram contempladas em lei ordinária, sancionada em outubro de 2000.

A permanente fiscalização da sociedade sobre os atos de gestão pública é tão relevante quanto as normas que disciplinam estes atos, destarte, o Projeto reserva o Título III exclusivamente ao tema da transparência fiscal. Essa matéria recebeu um tratamento com vistas à consagrar os princípios da divulgação e do acesso amplo a informações tempestivas, abrangentes, consistentes e comparáveis sobre as contas públicas dos três níveis de governo, incluindo os objetivos e metas da política fiscal, as projeções que balizam os orçamentos públicos, dentre outros aspectos relevantes. Conforme já foi definido em tópico anterior, a experiência internacional sobre códigos de finanças públicas, bem como a literatura a esse respeito indicam que a transparência é um dos instrumentos mais eficazes para a disciplina fiscal.

No Título IV, são abordados aspectos da dívida pública dos diversos entes da Federação, disciplinando-se as operações de crédito por eles contraídas. Dentro dos capítulos que integram este título estão a conceituação e a caracterização da dívida pública, de acordo com a sua origem e natureza, bem como as exigências estritas para seu registro e controle. Também fica estabelecido que cada ente federativo, através do respectivo Poder Executivo, disponha de informações atualizadas da suas dívidas interna e externa, incluindo aquelas de responsabilidade de seus órgãos de administração indireta.

O projeto propôs, igualmente, regulamentar o dispositivo constitucional que limita o montante de operações de crédito em cada exercício financeiro àquele definido para as despesas de capital. Exceção a essa regra somente será admitida quando a operação de crédito for prévia e expressamente autorizada em lei, aprovada por maioria absoluta do Poder Legislativo, a qual disporá, necessariamente, sobre a correspondente abertura de crédito adicional com finalidade precisa, tendo como fonte o produto de tal operação.

A dívida mobiliária também é objeto de controle rigoroso. O PLRF exigiu a definição das finalidades a que se destinam os recursos dela provenientes, como, por exemplo, para cobertura de déficits autorizados nas leis orçamentárias, e a necessária transparência através da prestação de informações à população, previamente à respectiva oferta pública. Fica consignada a exigência, para a emissão de títulos públicos, de ampla prestação de informações sobre forma, critérios, sistema de colocação e remuneração, assim como do competente registro em sistema centralizado de liquidação e custódia.

A concessão de garantias por parte do setor público também recebe, no Título V do referido Projeto, regulamentação que concorre decisivamente para a disciplina fiscal. Entre os dispositivos que tratam da questão, merecem destaque: a exigência de contragarantia nunca inferior ao montante garantido, a adimplência do garantido e a cobrança de taxa de concessão de garantia.

O Título VI trata do relacionamento entre os entes da Federação no que tange à responsabilidade fiscal. Nele está estabelecido, como diretriz geral, que as relações fiscais entre os diferentes entes da Federação e esferas de governo deverão pautar-se pelo equilíbrio federativo e pela descentralização financeira. Novas regras são definidas para as transferências voluntárias de recursos e concessão de créditos.

A proibição de concessão de qualquer empréstimo ou financiamento para pagamento de despesa de pessoal, bem como a realização de operação de crédito que tenha por objetivo renovar, refinanciar ou postergar dívida anteriormente contraída foi enfatizada. Este dispositivo passou a ser fundamental uma vez que houve reestruturação saneadora por parte do governo federal das dívidas de Estados e Municípios, conjugada com outras regras de gestão fiscal responsável contidas no Projeto.

O Título VII considera o inter-relacionamento entre finanças públicas e privadas. Dentro desse tema foi conferido particular realce ao papel do poder público como agente normativo e, sobretudo, regulador da atividade econômica nos termos do art. 174 da Constituição Federal. Os dispositivos constantes desse Título disciplinam e restringem as transferências de recursos públicos para o setor privado, em especial sob a forma de capitalizações, subvenções econômicas e subsídios de preços públicos. Desse modo, a destinação e a utilização de recursos públicos para pessoas físicas ou jurídicas somente poderão ocorrer se vierem a ser expressamente autorizadas em lei.

No oitavo e último Título, ficam estabelecidas as disposições finais e transitórias. Ainda, objetivando dar transparência fiscal às contas previdenciárias, especialmente àquelas do Regime Geral de Previdência Social, é proposta a separação dessas contas das demais despesas correntes, de modo a permitir uma melhor avaliação dos planos de custeio e benefícios.

Considerados cada um desses aspectos, e também o seu conjunto, é possível perceber que, desde o seu o projeto inicial, a LRF tem a preocupação de consolidar um novo regime fiscal para o Brasil. Para tanto, o Governo procurou fazer com que sua iniciativa induzisse um processo de profunda mudança cultural. Quer seja pela associação da LRF a um sistema de sanções e punições, ou pelo comprometimento do gestor com resultados assumidos publicamente, o que importa é que os incentivos aos governantes devem mudar radicalmente. A partir de agora, o volume dos gastos deixa de ser o indicador de performance, dando lugar à disciplina e responsabilidade na gestão dos recursos disponibilizados pelo contribuinte. Parece bastante lógico, afinal: gastar, mas de forma transparente e na exata medida em que a sociedade esteja disposta a financiar.

1.2.3. A Contribuição do Poder Legislativo

Este tópico versa sobre as principais contribuições que o Senado e a Câmara Federal trouxeram ao PLRF por intermédio do Substitutivo (PLP 18-D, na Câmara dos Deputados, e PLC 4/2000, no Senado Federal).

Segundo o relator da Comissão Especial PLP 18/99¹⁷, o Deputado Pedro Novais¹⁸, o PLRF continha regras nitidamente atentatórias às prerrogativas dos poderes Legislativo e Judiciário e ao pacto federativo, que, caso mantidas, adiariam a aplicação da Lei até o deslinde das questões jurídicas que iriam suscitar. Exemplo dessa circunstância, segundo o Relator, é que o PLRF não atendia plenamente ao artigo 24 da CF/88, o qual define como comum a competência dos entes para legislar sobre direito financeiro, orçamento e previdência social, cabendo à União limitar-se a estabelecer normas gerais. Cabe lembrar que a repartição de competência legislativa é condição essencial ao princípio federativo, erigido como cláusula pétrea na carta constitucional. Concluindo, o parlamentar asseverou que em várias oportunidades o PLRF excedeu-se em procedimentos e comandos próprios de atos normativos ou de regulamentação dos Estados e Municípios.

É possível admitir então, mesmo em rápida leitura, que o PLRF, em seus 110 artigos e mais de 500 dispositivos, abundantes em detalhes, acabou por velar parcialmente o seu real intuito, na medida em que abrangeu áreas temáticas além do seu real escopo. Por outro lado, o Substitutivo, com 77 artigos, procurou restringir-se mais às normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

No que toca às sanções de ordem penal e pessoal, nem o PLRF nem, tampouco, o Substitutivo fizeram maiores considerações, uma vez que esta matéria é objeto de lei

¹⁷ Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999, que "regula o artigo 163, incisos I, II, III e IV, e o artigo 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990". (Remetido ao Senado Federal em 02/02/00).

¹⁸ Nas palavras do Deputado Pedro Novais: o Projeto continha regras nitidamente atentatórias às prerrogativas dos Poderes Judiciário e Legislativo e ao pacto federativo que, se mantidos, adiariam a aplicação da lei até o deslinde das questões jurídicas que iria suscitar. Conforme consignado na Nota Taquigráfica 1366, de 02/12/99.

ordinária. Recentemente¹⁹, o Presidente da República sancionou a Lei de Crimes Fiscais que contemplou, então, essas questões. Com relação às sanções de ordem administrativa e econômica, é relevante destacar que, no caso da suspensão de transferências voluntárias, ficam excetuadas aquelas voltadas para a educação, a saúde e a assistência, como forma de evitar que as comunidades sejam punidas por desmandos dos gestores públicos.

O Substitutivo também enfatizou a importância do sistema federal de planejamento, valorizando os três componentes do sistema: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), de modo que a eles foram reservados novos papéis, tendo em vista a definição de estratégias, objetivos e metas de política fiscal.

Outro ponto importante que nasceu do Substitutivo está relacionado com a administração e a renúncia de receitas. Enquanto o projeto original se preocupou, quase que, exclusivamente, com a despesa, o Substitutivo valorizou a previsão e a perseguição de metas de arrecadação, incorporando também normas que exijam dos entes federados a instituição e a cobrança de tributos de suas competências. Sobre a limitação de empenho, por frustração de receita, por exemplo, o Substitutivo inovou ao remeter à LDO os critérios de limitação, ao contrário do PLRF que previa corte automático e linear.

A utilização da Receita Corrente Líquida (RCL) como elemento básico para o cálculo dos diversos limites aplicáveis às despesas e à dívida pública em lugar da receita tributária disponível também é iniciativa contida no Substitutivo, o que concorda com os termos previstos nas Leis Camata I e II²⁰. Acerca das operações de financiamento da dívida mobiliária federal, o projeto original propugnava a exclusão destas operações do orçamento público, contudo a posição do Substitutivo a esse respeito foi de que as operações deveriam constar na Lei Orçamentária Anual.

O Substitutivo trouxe o conceito de despesa obrigatória de duração continuada (por mais de dois exercícios) em lugar da originalmente proposta, despesa de longo prazo (período superior a três exercícios).

¹⁹ A Lei 10.028 foi promulgada em 18/10/2000 e é conhecida como Lei de Crimes Fiscais.

²⁰ Respectivamente, Leis Complementares 82, de 27/03/95 e 96, 31/05/99.

Por fim, uma das mais importantes contribuições que o Poder Legislativo trouxe por intermédio do Substitutivo foi a previsão da constituição do conselho de gestão fiscal, que deve ser integrado por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e da Sociedade Civil, com os propósitos de acompanhar e avaliar a política e operacionalidade da gestão fiscal.

De resto, outras mudanças promovidas pelo Substitutivo no texto original ou são pontuais ou podem ser imputadas à necessidade de adequação à técnica legislativa.

Neste primeiro capítulo, destacaram-se alguns princípios e regras para a política fiscal que, se presume ter relação com as escolhas consignadas pela LRF brasileira. Também o PEF mereceu destaque, na medida em que foi um instrumento agregador de diversas medidas de correção e equilíbrio da trajetória do déficit observada, dentre as quais a principal é a própria expectativa de criação da lei fiscal. Como complemento, delineou-se o projeto do Governo para a LRF, de forma a se definir o seu feitio, além de constatar-se a participação Poder Legislativo, efetivado por intermédio do Substitutivo.

A partir desta seqüência, o segundo capítulo, que trará a essência da lei fiscal aprovada, poderá ser entendido de modo mais global, não apenas como uma complexa peça jurídica, mas como um instrumento de gestão fiscal, baseado em escolhas econômicas e políticas diante de algumas alternativas possíveis.

CAPÍTULO 2 - A LEI COMPLEMENTAR 101: UMA ABORDAGEM ABRANGENTE

No capítulo inicial, foram registrados alguns princípios e regras para a política fiscal que têm servido de suporte para iniciativas como a LRF brasileira. Na seqüência,

expôs-se o PEF como uma iniciativa plural e complexa na direção do equilíbrio fiscal, da qual a LRF é parte fundamental. À guisa de conclusão, delineou-se o projeto do Governo para a LRF, de forma a se definir o seu feitiço, além de constatar-se a participação Poder Legislativo, efetivado por intermédio do Substitutivo.

Para este segundo capítulo, se remeteu a intenção de expor a Lei finalmente aprovada. Sem a rigidez que o documento legal apresenta, procurou-se abranger o sentido de cada dispositivo. Adicionalmente, anotaram-se artigos constitucionais relacionados, além de alguma legislação específica, como, por exemplo, a Lei nº 9.995/2000 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para a União no exercício financeiro de 2001), a quem tantas vezes coube regulamentar ou dispor complementarmente à LRF. Por oportuno, destaca-se que, neste segundo capítulo, buscou-se registrar todas as nuances da nova Lei Fiscal, ao passo que, no prosseguimento deste trabalho, é que se propõe uma análise mais centrada à luz das instituições orçamentárias.

2.1. O Formato da LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal ou Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000, é composta por setenta e cinco artigos, distribuídos em subseções, seções e capítulos, e pode ser sistematizada da seguinte forma:

Capítulo I – Disposições Preliminares (arts. 1º e 2º)

Capítulo II – Do Planejamento (arts. 3º a 10)

Seção I – Do plano plurianual (art. 3º)

Seção II – Da lei de diretrizes orçamentárias (art. 4º)

Seção III – Da lei orçamentária anual (arts. 5º a 7º)

Seção IV – Da execução orçamentária e do cumprimento das metas (arts. 8º a 10)

Capítulo III- Da Receita Pública (arts. 11 a 14)

Seção I – Da previsão e da arrecadação (arts. 11 a 13)

Seção II – Da renúncia da receita (art. 14)

Capítulo IV- Da Despesa Pública (arts. 15 a 24)

Seção I – Da geração da despesa (arts. 15 a 17)

Subseção I – Da despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17)

Seção II – Das despesas com pessoa (arts. 18 a 23)

Subseção I – Definições e limites (arts. 18 a 20)

Subseção II – Do controle da despesa total com pessoal (arts. 21 a 23)

Seção III – Das despesas com a seguridade social (art. 24)

Capítulo V – Das Transferências Voluntárias (art. 25)

Capítulo VI – Da Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado (arts. 26 a 28)

Capítulo VII – Da Dívida e do Endividamento (arts. 29 a 42)

Seção I – Definições básicas (art. 29)

Seção II – Dos limites da dívida pública e das operações de crédito (art. 30)

Seção III – Da recondução da dívida aos limites (art. 31)

Seção IV – Das operações de crédito (arts. 32 a 39)

Subseção I – Da contratação (arts. 32 e 33)

Subseção II – Das vedações (arts. 34 a 37)

Subseção III – Das operações de crédito por antecipação de receita
orçamentária (art. 38)

Subseção IV – Das operações com o Banco Central do Brasil (art. 39)

Seção V – Da garantia e da contragarantia (art. 40)

Seção VI – Dos restos a pagar (arts. 41 e 42)

Capítulo VIII- Da Gestão Patrimonial (arts. 43 a 47)

Seção I – Das disponibilidades de caixa (art. 43)

Seção II – Da preservação do patrimônio público (arts. 44 a 46)

Seção III – Das empresas controladas pelo setor público (art. 47)

Capítulo IX – Da Transparência, Controle e Fiscalização (arts. 48 a 59)

Seção I – Da transparência da gestão fiscal (arts 48 e 49)

Seção II – Da escrituração e consolidação das contas (arts. 50 e 51)

Seção III – Do relatório resumido de execução orçamentária (arts. 52 e 53)

Seção IV – Do relatório de gestão fiscal (arts. 54 e 55)

Seção V – Das prestações de contas (arts. 56 a 58)

Capítulo X – Das Disposições Finais e Transitórias (arts 60 a 75)

2.2. O Conteúdo da LRF

A partir dessa sistemática (forma), a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000²¹ (LRF), pretende alcançar um intento bastante essencial: estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. No entanto, a idéia de responsabilidade na gestão fiscal estimula diversas interpretações. Para amenizar tamanha abstração, a Lei assume, já na inauguração de seu texto, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Ainda neste primeiro capítulo, das disposições preliminares, fica definido um dos aspectos mais importantes e controversos desse diploma legal: a sua abrangência. União, Estados, Distrito Federal, Municípios, suas respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes estão todos sob o regime da LRF. Mas o legislador foi além: estabeleceu que, além do Poder Executivo, os Poderes Legislativo e Judiciário estão submetidos ao mesmo ordenamento. Diante desta realidade, o Brasil enceta uma nova etapa na sua realidade federativa e transcende os limites de alcance definidos nas iniciativas de outros países com esse mesmo propósito, como a argentina, a neozelandesa, a peruana ou a norte-americana.

²¹ Publicada no D.O.U. de 05 de maio de 2000.

Porém, sem desmerecer o arrojo da iniciativa, se registra que tem surgido algumas incômodas contendas jurídicas versando justamente sobre o alcance desta lei federal. Isso por conta de alguns dispositivos considerados mais específicos e que, talvez, estejam indo além da permissão constitucional prevista no artigo 163²². Como contraponto a essa questão, destaca-se que houve no Brasil, principalmente após a Constituição Federal de 1988, uma grande descentralização fiscal, marcada principalmente pela devolução de funções de gastos e pelos repasses de recursos tributários a entes subnacionais que, quando combinada com o malogrado cenário fiscal brasileiro, acaba indicando certa conveniência pela imposição de condições mais rígidas, como a proibição do financiamento dos déficits dos governos subnacionais ou a repartição de limites globais de gasto com pessoal entre poderes e órgãos.

Um pouco menos polêmico, o rol de definições contidos no art. 2º é de suma importância para a compreensão e para a aplicação da LRF. Aqui estão consignados entendimentos sobre, por exemplo, empresa controlada²³ e empresa estatal dependente²⁴. Contudo, o conceito mais importante parece mesmo ser o de receita corrente líquida (RCL)²⁵. Ao se analisar a definição da RCL, observa-se que o legislador esteve preocupado em identificar aquelas receitas desembaraçadas e livres das vinculações constitucionais, legais ou previdenciárias, além de manter uma certa aderência com os conceitos já utilizados pelas Leis Complementares 82/95 e 96/99 (Leis Camata I e II). Contudo, uma avaliação mais apurada denuncia uma grave falha. Sem a possibilidade de expurgar os valores recebidos por transferências voluntárias do conceito de RCL, o Poder Executivo

²² Acrescenta-se que Lei Complementar é instrumento que define normas gerais, ficando o disciplinamento mais específico por conta de instrumentos como a lei ordinária.

²³ Empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação.

²⁴ Empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

²⁵ Receita Corrente Líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19. A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

acabou penalizado, uma vez que não há possibilidade de executar os valores recebidos em fins diversos do pactuado²⁶, ao mesmo tempo em que a repartição dos limites globais da despesa total de pessoal participa dos valores recebidos. Em última análise, vê-se aí um forte incentivo para que prefeitos, principalmente, recusem as eficientes implementações diretas por intermédio das transferências voluntárias.

No segundo capítulo, do planejamento, foi reforçada a importância dos instrumentos do sistema de planejamento. Em função do veto proposto pelo Executivo, o dispositivo relativo ao PPA ficou totalmente prejudicado. Na seção II deste capítulo, ficou definido que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sem prejuízo da previsão constitucional, disporá também sobre: equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho, nos casos de frustração de receita e excesso sobre o limite da dívida consolidada. Também fica a encargo da LDO o estabelecimento de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financeiros com recursos do orçamento, além de estipular condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

No entanto, o ponto que mais revigora a importância da LDO diz respeito aos Anexos que passam a fazer parte dessa Lei. Num desses anexos, o Anexo de Metas Fiscais, serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Além disso, esse anexo deverá conter ainda a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; o demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; a evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; a avaliação da situação financeira e atuarial: dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas

²⁶ A LRF ratifica a proibição de transferências voluntárias para pagamento de despesas de pessoal.

estatais de natureza atuarial; o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Outro anexo de fundamental importância é o Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Também merece relevo o fato de que a mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis e, ainda, as metas de inflação para o exercício subsequente.

Na seção III deste segundo capítulo, a Lei Orçamentária Anual (LOA) recebeu especial atenção. Assim como na LDO, a LOA passará a conter novos anexos. Como exemplo, destacam-se: o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais; o demonstrativo regionalizado do efeito sobre as despesas e receitas decorrentes de benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; a reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na LDO²⁷, ficando sua destinação limitada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Registre-se que houve veto do Executivo à proposta inicial que propiciava a utilização da reserva também para o pagamento daqueles restos a pagar sem cobertura financeira no exercício. Ressalte-se, ainda: que todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da LOA; que o refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional; que a atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na LDO, ou em legislação específica; que é vedado consignar na lei orçamentária crédito com

²⁷ LDO/2001, art. 33. A proposta orçamentária conterá reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do orçamento fiscal, em montante equivalente a, no mínimo, dois por cento da receita corrente líquida. Parágrafo único. Na lei orçamentária, o percentual de que trata o *caput* deste artigo não será inferior a um por cento, com recursos do orçamento fiscal.

finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada; e que a lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual (PPA) ou em lei que autorize a sua inclusão.

Esta mesma seção, em relação ao Banco Central do Brasil, definiu que: as despesas relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária; o resultado, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais e, caso seja o resultado negativo, constituirá, então, obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil, sendo este consignado em dotação específica no orçamento. Quanto ao impacto e ao custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil, esses serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a LDO da União. Em relação aos balanços trimestrais do Banco Central do Brasil, deverão conter notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais, além da rentabilidade de sua carteira de títulos, destacados os de emissão da União.

Sobre a execução orçamentária, a seção IV determinou que, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a LDO, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso²⁸. Ainda nesta seção, ficou estipulado que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de

²⁸ Em seu art. 75, a LDO/2001 dispõe que os Poderes deverão elaborar e publicar até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2001, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8º da Lei Complementar nº101, de 2000, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei.

§ 1º Os atos de que trata o *caput* conterão cronogramas de pagamentos mensais à conta de recursos do Tesouro e de outras fontes, por órgão, contemplando limites para a execução de despesas não financeiras;

§ 2º No caso do Poder Executivo, o ato referido no *caput* e os que o modificarem conterão: metas bimestrais de realização de receitas, conforme disposto no art. 13 da Lei Complementar nº 101, de 2000, incluindo seu desdobramento por fonte de receita e por fonte de recursos;

II – metas quadrimestrais para o resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social;

III – demonstrativo de que a programação atende a essas metas;

§ 3º Excetuadas as despesas com pessoal e encargos sociais, os cronogramas anuais de desembolso mensal dos Poderes Legislativo e Judiciário e para o Ministério Público, terão como referencial o repasse previsto no art. 168 da Constituição, na forma de duodécimos.

resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO²⁹. Note-se que este mecanismo é idêntico àquele conhecido como *sequestration* na legislação orçamentária norte-americana³⁰, de modo a evitar-se descolamento entre a expectativa orçamentária e a execução financeira. Além do exposto, é imperativo destacar que, pela primeira vez na história do país, se assume o compromisso legal de distribuir entre todos os poderes e órgãos o esforço pelo ajuste fiscal. Nem mesmo nos casos da experiência internacional estudados até aqui, se verificou um mecanismo semelhante. Deste modo, se aprecia como positiva a novidade, uma vez que esta consolida a solidariedade na luta pelo equilíbrio fiscal.

No entanto, em 7 de fevereiro de 2001 o Governo Federal publicou um decreto de compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa que contingencia apenas para o Executivo gastos na ordem de 5,8 bilhões de reais, o que, de certa forma, livra os demais poderes deste esforço. O que se percebe, na realidade, é a materialização de um complexo jogo de interesses políticos que acabam por fragilizar, ainda mais, as instituições de finanças públicas do país. Com prejuízo dos mecanismos de planejamento, em especial da LOA, esse arranjo incomum acaba por tornar fictícia a estimativa da receita e irreal a fixação da despesa, pondo em risco a credibilidade do processo orçamentário nacional.

No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a LRF prega a

²⁹ Em seu art. 70, a LDO/2001 dispõe: caso seja necessária limitação do empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir a meta de resultado primário, nos termos do art. 9º da LC nº 101, de 2000, prevista no art. 18 desta Lei será fixado separadamente percentual de limitação para o conjunto de projetos, atividades e operações especiais e calculada de forma proporcional à participação dos Poderes e do Ministério Público da União em cada um dos citados conjuntos, excluídas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal de execução.

§ 1º Na hipótese da ocorrência do disposto no *caput* deste artigo, o Poder Executivo comunicará aos demais Poderes e ao Ministério Público da União, acompanhado da memória de cálculo, das premissas, dos parâmetros e da justificação do ato, o montante que caberá a cada um na limitação do empenho e da movimentação financeira.

§ 2º Os Poderes e o Ministério Público, com base na comunicação de que trata o § 1º, publicarão ato estabelecendo os montantes que, calculados na forma do *caput*, caberão aos respectivos órgãos na limitação do empenho e movimentação financeira.

§ 3º O Poder Executivo demonstrará, em até quinze dias, perante o Congresso Nacional, em relatório que será apreciado pela Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, a necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes decretados.

³⁰ Refere-se aqui ao *Budget Enforcement Act - BEA(1990)*.

recomposição das dotações, cujos empenhos foram limitados, de forma proporcional às reduções efetivadas. Considere-se ainda que: não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela LDO. Inicialmente, pode-se supor que a faculdade dada à LDO esteja baseada na intenção de ampliar a parcela impositiva do modelo orçamentário brasileiro, na medida em que resguardaria certas despesas do contingenciamento. Por outro lado, um exame mais aprofundado revela que o estabelecimento de ressalvas dentro da LDO implica o cumprimento de ritos mais restritivos quando da necessidade de se aumentar estas despesas. Deste modo, albergar despesas na LDO significa também submetê-las a um maior controle de sua expansão.

A questão da solidariedade entre os poderes, na busca do equilíbrio fiscal, é tão importante que o legislador mais uma vez definiu: no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. Todavia, em decisão recente³¹, o Supremo Tribunal Federal suspendeu em caráter liminar a eficácia deste dispositivo.

Em relação ao cumprimento das metas, a LRF determina que, no final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização do Congresso Nacional ou sua equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. Em prosseguimento, estabelece que, no prazo de até noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, uma avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados

³¹ A Ação Direta de Inconstitucionalidade, impetrada por alguns Partidos Políticos, resultou na Medida de Liminar nº 2238-5 que tratou de suspender a eficácia do § 003º do artigo 009º da LRF. A decisão foi tomada de forma unânime pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal que se reuniram em plenário no dia 20/06/2001.

demonstrados nos balanços, em clara demonstração da valorização que se atribui à transparência dentro do novo modelo de gestão fiscal pretendido.

O terceiro capítulo, que versa sobre receita pública, tem sua primeira seção preocupada em demarcar a importância da previsão e da arrecadação dos tributos para os entes nacionais. Desta forma, assume que a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação são requisitos essenciais para a responsabilidade na gestão fiscal. Tanto é que, em definição clara, fixa que a inobservância deste mandamento, no que se refere a impostos, importa em sanção institucional, ora representada pela vedação da realização de transferências voluntárias para o ente descumpridor. Ainda sobre as previsões de receita, acrescenta que estas observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas, de modo que a reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será possível se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. De maneira clara, percebe-se o esforço do comando em evitar os recorrentes exageros no dimensionamento da receita, a fim de acomodar as numerosas emendas parlamentares. No entanto, a LOA, para o exercício de 2001, é um indicativo de que este ponto ainda não recebeu, possivelmente, a seriedade que merece. Ilustra este caso, a circunstância patrocinada pelo Relator Geral do orçamento da União, que, a título de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, promoveu um aumento da expectativa de receita na ordem de dez bilhões de reais. Por consequência, já nos primeiros dias de fevereiro de 2001, o Governo viu-se compelido a restringir em cerca de seis bilhões de reais a movimentação e o empenho de dotações orçamentárias dos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo. Como se não bastassem os prejuízos para o planejamento, uma duvidosa legalidade envolve o ato unilateral do Governo, que antes mesmo do final do bimestre, lançou mão de contingenciamento.

Ainda dentro desta primeira seção, está expresso que o montante previsto para as

receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária, o que confirma o dispositivo constitucional³², e impede que a recorrência de saldos oriundos de endividamento sirvam para fazer frente a despesas correntes e continuadas.

Para possibilitar a adequada programação orçamentária dos demais Poderes e do Ministério Público, ficou estabelecido que o Poder Executivo de cada ente colocará à disposição destes, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida (RCL), e as respectivas memórias de cálculo. A partir disto, no prazo de trinta dias após a publicação dos orçamentos, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Aspecto de fundamental importância, a renúncia de receita, foi contemplado na seção II deste terceiro capítulo. A LRF determina que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na LDO e a pelo menos uma das seguintes condições: a demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO; estar acompanhada de medidas de compensação, no período recém mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição; a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros

³² Conhecida como regra de ouro, esta vedação está prevista no inciso III do artigo 167 da CF/88: É vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Caso o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição de aumento da receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, o benefício só entrará em vigor quando implementadas essas medidas referidas. Essa norma não se aplicará às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição³³, nem ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. Tal como se pode observar, foi do interesse do legislador estabelecer restrições a este tipo de política extra-orçamentária, quer seja pela reconhecida perda de eficiência econômica em sua implementação ou pelo interesse em maiores superávits primários.

Para o quarto capítulo, ficou reservado o tema da despesa pública que, sem sombra de dúvida, é um dos mais essenciais. Na seção I, estão fixadas as condições para a geração da despesa. De modo consoante, definiu-se que: serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto nos arts. 16 e 17, cuja essencialidade justifica a transcrição integral:

“Art. 16³⁴. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO.

³³ Respectivamente, impostos de importação, de exportação, sobre produtos industrializados e sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários.

³⁴ Art. 73/LDO 2001. Para os efeitos do art. 16 da Lei Complementar n.º 101, de 2000:

I – as especificações nele contidas integrarão o processo administrativo de que trata o art. 38 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como os procedimentos de desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição;

II – entende-se como despesas irrelevantes, para fins do § 3º, aquelas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei n.º 8.666, de 1993.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a LOA, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o PPA e a LDO, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a LDO.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição³⁵.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º³⁶ devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente,

³⁵ Art. 182, § 3.º da CF/88. As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

³⁶ Anexo de Metas Fiscais da LDO.

conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do PPA e da LDO.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.”

Outro tema de especial significado para a LRF, das despesas de pessoal, é abordado na seção II deste quarto capítulo. É útil lembrar que o item despesas de pessoal tem sido o mais significativo para o setor público brasileiro. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os Estados brasileiros gastaram aí, em média, 70% de suas receitas correntes líquidas. Se considerados os municípios, essa média cai para 60%, permanecendo, todavia, ainda como o item de despesa mais expressivo. Para a União, a situação é um pouco mais confortável, mas nem por isso o item perde sua relevância.

Ainda sobre a despesa total com pessoal, ficou estabelecido que essa será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Porém, é justamente na quantificação dos limites da despesa total com pessoal, em cada período de apuração e para cada ente da Federação, que se percebe, materialmente, a austeridade pretendida. Com base na RCL, a lei fiscal determinou limites percentuais máximos para essa despesa. Para a União: 50%; Para o Distrito Federal e Estados: 60%; Para os Municípios: 60%.

De forma sábia mas também oportunista, o legislador assegurou que, na verificação

do atendimento destes limites, não serão computadas as despesas de indenização por demissão de servidores ou empregados, as relativas a incentivos à demissão voluntária e as derivadas da convocação extraordinária dos membros do Congresso Nacional. Afinal, permitiu que os governos possam promover ações de redução das despesas continuadas com suas folhas de pagamento, mesmo que extrapolem os limites num primeiro momento. Por outro lado, não perderam a oportunidade de garantir a remuneração extra, devida em caso de convocação extraordinária, exclusivamente para os membros do Congresso Nacional. Ainda serão desconsideradas, para a apuração dos limites em questão, as despesas decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração, as despesas com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União, bem como as despesas com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição³⁷, bem como também, das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, assim como seu superávit financeiro.

Afora os limites genericamente estabelecidos, fixou-se uma repartição por poder em cada esfera. Diante da objetividade desse dispositivo, optou-se por transcrevê-lo integralmente a seguir:

“Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 (por esfera) não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição³⁸ e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19,

³⁷ § 9º do art 201 da CF/88. Para efeito de aposentadoria, assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

³⁸ Incisos XIII e XIV do art. 21 da CF/88 e art. 31 da EC nº 19 – XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios; XIV - organizar e manter a polícia

repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas

federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios. Art. 31, EC 19 - os servidores públicos federais da administração direta e indireta, os servidores municipais e os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima, que comprovadamente encontravam-se no exercício regular de suas funções prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados; os policiais militares que tenham sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União; e, ainda, os servidores civis nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União, constituirão quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens inerentes aos seus servidores, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

§ 1º Os servidores da carreira policial militar continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares, observadas as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico.

§ 2º Os servidores civis continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão da administração federal.

do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição³⁹;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas *a* e *c* do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)''

Mais uma vez, se reconhece amplo espaço para a discussão jurídica. Desta vez, acredita-se que a discussão ocorra em torno da repartição dos limites globais para despesa total com pessoal. Apesar da justificativa lógica (demarcar espaços para a despesa de cada poder), esta não parece ser uma regra de caráter geral, estando muito mais para um comando específico.

Sem se ater às firulas do campo jurídico, passa-se a outro dispositivo que contribui para a austeridade no cumprimento destes limites. Diz: é nulo de pleno direito o ato que

³⁹ Art. 92 da CF/88. São órgãos do Poder Judiciário:

I - o Supremo Tribunal Federal;

II - o Superior Tribunal de Justiça;

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda às exigências dos arts. 16 e 17 (transcritos anteriormente), o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo, afora outros dispositivos constitucionais já consagrados. Da mesma forma, é nulo o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20 (transcrito anteriormente). A vigilância na obediência aos limites se imprime pela verificação do cumprimento desses limites, que será realizada sempre ao final de cada quadrimestre.

Numa clara demonstração de prudência, a LRF fundou um marco interessante e necessário aos princípios das finanças públicas brasileiras. Instituiu que, toda vez que a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão anual geral de subsídios e remuneração de servidores públicos; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e a contratação de hora extra, salvo no caso de convocação extraordinária dos membros do Congresso Nacional e nas situações previstas na LDO. Quando a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas prudenciais recém citadas, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição⁴⁰. No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. Também será facultada a redução temporária da jornada de trabalho com

⁴⁰ §§ 3º e 4º do art. 169 da CF/88 - §3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; II - exoneração dos servidores não estáveis. § 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

adequação dos vencimentos à nova carga horária. Porém, se não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente sofrerá restrições que estão representadas pela impossibilidade de: receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; ou ainda, contratar operações de crédito, ressalvadas aquelas destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária ou as que visem à redução das despesas com pessoal. Porém, se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão, essas restrições aplicam-se imediatamente.

Em relação às despesas com a seguridade social, a LRF firmou que nenhum benefício ou serviço poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, atendidas ainda as exigências contidas no art. 17. No entanto, fica dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente, de expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; e de reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

No quinto capítulo, a LRF providencia a normatização das transferências voluntárias. Para tanto, começa demarcando o conceito de transferência voluntária: é a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. A seguir, o elenco de exigências para sua realização diz respeito à existência de dotação específica; à observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição, que veda transferências para cobrir despesas com pagamento de pessoal; e à comprovação, por parte do beneficiário, de condições⁴¹ bastante plausíveis. Além disto, a LRF condicionou a utilização de recursos transferidos restritamente à finalidade pactuada. Ainda sobre o tema, a LRF excetuou da sanção institucional de suspensão das transferências voluntárias aquelas

⁴¹ O beneficiário deve atender às seguintes condições: a) estar em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos; b) respeitar o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde; c) observar os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em

relativas a ações de educação, saúde e assistência social, notadamente, com intenção de resguardar as comunidades de maiores sacrifícios originadas por qualquer desatino do gestor. Mas a maior parte das exigências sobre a questão das transferências foi remetida justamente à LDO⁴².

Segundo informações da STN, as transferências voluntárias se constituem em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e serviços de interesse comum às três esferas do governo, permitindo atribuir àquelas esferas de governo ou a instituições a elas vinculadas a responsabilidade final pela sua aplicação. Para que se tenha uma idéia mais aproximada, no último exercício, o Governo Federal transferiu a outros entes, voluntariamente, cerca de

Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; d) apresentar previsão orçamentária de contrapartida.

⁴² Conforme dispõe a LDO/2001. Art. 35. As transferências voluntárias de recursos da União, consignadas na lei orçamentária e em seus créditos adicionais, para Estados, Distrito Federal ou Municípios, a título de cooperação, auxílios ou assistência financeira, dependerão da comprovação, por parte da unidade beneficiada, no ato da assinatura do instrumento original, de que:

I – instituiu, regulamentou e arrecada todos os tributos previstos nos arts. 155 e 156 da Constituição, ressalvado o imposto previsto no art. 156, inciso III, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993, quando comprovada a ausência do fato gerador; e

II – atende ao disposto no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

III – existe previsão de contrapartida, que será estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada, tendo como limite mínimo e máximo:

a) no caso dos Municípios:

1. cinco e dez por cento, para Municípios com até 25.000 habitantes;

2. dez e vinte por cento, nos demais Municípios localizados nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam e no Centro-Oeste;

3. dez e quarenta por cento, para as transferências no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, excluídos os Municípios relacionados nos itens anteriores;

4. vinte e quarenta por cento, para os demais; e

b) no caso dos Estados e do Distrito Federal:

1. dez e vinte por cento, se localizados nas áreas da Sudene e da Sudam e no Centro-Oeste; e

2. vinte e quarenta por cento, para os demais.

§ 1º Os limites mínimos de contrapartida fixados no inciso II do *caput* deste artigo, poderão ser reduzidos quando os recursos transferidos pela União:

I – forem oriundos de doações de organismos internacionais ou de governos estrangeiros e de programas de conversão da dívida externa doada para fins ambientais, sociais, culturais e de segurança pública;

II – destinarem-se a Municípios que se encontrem em situação de calamidade pública formalmente reconhecida, durante o período que esta subsistir;

III – beneficiarem os Municípios, incluídos nos bolsões de pobreza identificados como áreas prioritárias no "Comunidade Solidária" e no Programa "Comunidade Ativa"; ou

IV – destinarem-se ao atendimento dos programas de educação fundamental.

§ 2º Caberá ao órgão transferidor:

I – verificar a implementação das condições previstas neste artigo, exigindo, ainda, do Estado, Distrito Federal ou Município, que ateste o cumprimento dessas disposições, inclusive por intermédio dos balanços contábeis de 2000 e dos exercícios anteriores, da lei orçamentária para 2001 e correspondentes documentos comprobatórios; e

II – acompanhar a execução das atividades, projetos ou operações especiais, e respectivos subtítulos, desenvolvidos com os recursos transferidos.

§ 3º A verificação das condições previstas nos incisos do *caput* deste artigo se dará unicamente no ato da assinatura do convênio, sendo que os documentos comprobatórios exigidos pelos órgãos transferidores terão validade de no mínimo cento e oitenta dias a contar de sua apresentação.

§ 4º Nenhuma liberação de recursos transferidos nos termos deste artigo poderá ser efetuada sem o prévio registro no Subsistema de Convênio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

§ 5º Não se consideram como transferências voluntárias para fins do disposto neste artigo as descentralizações de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios para realização de ações cuja competência seja exclusiva da União.

5 bilhões de reais principalmente nas áreas de educação (programa de alimentação escolar), assistência social (programa bolsa criança-cidadã) e trabalho.

Para o sexto capítulo, a LRF reserva a fixação das regras básicas da destinação de recursos públicos para o setor privado. A mais fundamental, sem dúvida, é que tanto para a cobertura de necessidades de pessoas físicas como para cobertura de déficits de pessoas jurídicas deve existir autorização em lei específica, além de atender condições próprias da LDO⁴³ e estar prevista na lei orçamentária. Essas disposições aplicam-se também a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

Também se incluem nesse caso as concessões de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital. Ressalte-se ainda que, na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica, que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação. Por equiparar-se às transferências, as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos se sujeitam às mesmas condições, inclusive a previsão legal específica.

Salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que seja por intermédio da concessão de empréstimos de recuperação ou de financiamentos para mudança de controle acionário. A prevenção de insolvência e outros riscos ficarão a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma da lei. No entanto, estas disposições

⁴³ Conforme art. 38 da LDO/2001. A destinação de recursos para equalização de encargos financeiros ou de preços, pagamento de bonificações a produtores e vendedores e ajuda financeira, a qualquer título, a empresa com fins lucrativos, observará o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (exige autorização por lei específica).

não proíbem o Banco Central do Brasil de conceder às instituições financeiras operações de redesconto e de empréstimos de prazo inferior a trezentos e sessenta dias.

O sétimo capítulo, um dos mais longos e densos da LRF, traz comandos pertinentes à dívida e ao endividamento. Na seção I, encontram-se as definições de termos cujas relações são disciplinadas no capítulo. Para os efeitos da lei fiscal, então: dívida pública consolidada ou fundada é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses; dívida pública mobiliária é a dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios; operação de crédito é o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros; concessão de garantia é o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada; refinanciamento da dívida mobiliária é a emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

Ainda fica consignado nesta seção que: equiparam-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação; será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil; também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento; o refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária.

Com relação aos limites da dívida pública e das operações de crédito, a LRF estabelece que, num prazo de até noventa dias após sua publicação, o Presidente da República deve submeter: ao Senado Federal: a proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo⁴⁴; ao Congresso Nacional: o projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição⁴⁵, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União. Tais propostas, assim como suas alterações, deverão conter: demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal; estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo; razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo; e metodologia de apuração dos resultados primário e nominal. A LRF também facultou que as propostas fossem apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração, mas em relação a sua fixação obrigou que estes limites fossem definidos como um percentual da receita corrente líquida, para cada esfera de governo, e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos. Já para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre. Sempre que alterados os fundamentos da proposta, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites. Com relação aos precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, esses passam a integrar a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

⁴⁴ O art. 52 da CF/88, em seus incisos IV, VII, VIII e IX dispõe: Compete privativamente ao Senado Federal:
VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal;
VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;
IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

⁴⁵ Conforme dispõe o inciso XIV do art. 48 da CF/88, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República dispor, especialmente sobre: ... moeda, seus limites de emissão e montante da dívida pública federal.

Sobre a recondução da dívida aos seus limites, a seção III determinou que, se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro quadrimestre. Além disso, ficou definido que, enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária. Igualmente, será necessário obter resultado primário positivo e suficiente à recondução da dívida ao seu limite, promovendo, entre outras medidas, a limitação de empenho. Em vencendo o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado e caso o excesso se dê no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, então as restrições referidas aplicam-se imediatamente. Note-se que as normas desta seção serão observadas nos casos de descumprimento dos limites tanto da dívida mobiliária, quanto das operações de crédito internas e externas.

Por fim, esta seção registrou que cabe ao Ministério da Fazenda divulgar, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

A seção IV, que trata especificamente das operações de crédito, remeteu ao art. 32 importância fundamental. Pois, nele, estão contidas as condições a serem atendidas por quaisquer das modalidades de operações de crédito. Dado esse prestígio, optou-se por fazê-lo constar integralmente.

“Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição⁴⁶;

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

§ 2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades.

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

III - (VETADO)

§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e

⁴⁶ Refere-se à já mencionada “regra de ouro”.

mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

§ 5º Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.”

Outro dispositivo de execução essencial foi o que classificou como nula a operação realizada com infração do disposto nesta LRF, de forma que, nesses casos, deverá ser procedido o cancelamento da operação, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros. Bem como, se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte e, enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções que impedem o recebimento de transferências voluntárias, a obtenção de garantia e a contratação de operações de crédito. Note-se, aqui, que o legislador impõe ao mercado financeiro uma divisão da responsabilidade pelo cumprimento das exigências desta lei complementar, na medida em que decreta que a devolução dos recursos originados em operação nula serão devolvidos sem agregação de qualquer juro ou encargo, podendo ser inclusive em exercício diferente daquele da contratação, o que sem dúvida tem formato de punição para o credor mais desatento.

Do mesmo modo, o não atendimento da regra de ouro implica a constituição de reserva no montante equivalente ao excesso, consideradas as disposições do § 3º do art. 32.

Ainda relativo a operações de crédito, a LRF especificou algumas vedações. Ao Banco Central do Brasil, veda a emissão de títulos da dívida pública, a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar. Também fica defeso realizar operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, excetuando as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se

destinem a: financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes ou refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente. Entretanto, o dispositivo não impede Estados e Municípios de comprarem títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades. Todavia, fica proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. Por outro lado, é permitido que instituição financeira controlada adquira, no mercado, títulos da dívida pública para atender à necessidade de investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados: a captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição⁴⁷; o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; a assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes; e a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.

Também estão contempladas nesta Lei Complementar as Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária. Dispõe a LRF que a operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender a insuficiência de caixa durante o exercício financeiro devendo cumprir, além das já reveladas, as seguintes exigências: realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício e ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano. Observe-se que esta não será autorizada caso sejam cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir. Além disso, estará proibida enquanto existir operação anterior da mesma

⁴⁷ Conforme art.150 § 7º da CF/88, a lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido. Refere-se aqui ao instituto da substituição tributária.

natureza não integralmente resgatada ou ainda no caso de ser o último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

No que importa a Estados e Municípios, as operações de crédito por antecipação de receita, por eles realizadas, serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil. Assim, o Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

Com referência às operações com o Banco Central do Brasil, o Art. 39 assim definiu:

“Art. 39. Nas suas relações com ente da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito às vedações constantes do art. 35⁴⁸ e mais às seguintes:

I - compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;

II - permuta, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de ente da Federação por título da dívida pública federal, bem como a operação de compra e venda, a termo, daquele título, cujo efeito final seja semelhante à permuta;

III - concessão de garantia.

§ 1º O disposto no inciso II, *in fine*, não se aplica ao estoque de Letras do Banco Central do Brasil, Série Especial, existente na carteira das instituições financeiras, que pode ser refinanciado mediante novas operações de venda a termo.

§ 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinanciar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira.

§ 3º A operação mencionada no § 2º deverá ser realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público.

⁴⁸ É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 4º É vedado ao Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal existentes na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula de reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária.”

O sétimo capítulo também se prestou para disciplinar as questões pertinentes à concessão de garantia e contragarantia. Fica, então, estabelecido que os entes só poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, se observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal. Essa concessão estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte: não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente, e a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além das condições referidas, às exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias. Dessa maneira, é nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal, ficando também vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos. No entanto, essa vedação não se aplica à concessão de garantia por empresa controlada à subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições. Também se excetua da vedação a garantia concedida por instituição financeira à empresa nacional, nos termos definidos em lei específica.

De um modo geral, a garantia prestada por instituições financeiras estatais ou pela União a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação, fica isenta de atender às condições estabelecidas nesta seção da lei fiscal.

Também é relevante considerar que, quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento. Neste sentido, o ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

Acerca de restos a pagar, é vedado ao titular de Poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Na determinação da disponibilidade de caixa, serão considerados os encargos e despesas compromissados a pagar até o final do exercício. Desse modo, no que se refere a restos a pagar, a LRF precipuamente buscou limitá-los às disponibilidades financeiras, de forma a não transferir despesa de um exercício para outro sem a correspondente fonte financeira. É um impeditivo legal, claro e necessário para se evitar a prática, até então comum, de deixar desagradáveis heranças passivas ao gestor seguinte, rompendo a condição de execução do plano do novo governo. Entretanto, este, dentre outros comandos, tem dado margem a interpretações tão variadas quanto incertas, na medida em que os Tribunais de Contas de entes distintos ainda não conseguiram consolidar suas interpretações.

No oitavo capítulo, da gestão patrimonial, três aspectos são abordados: disponibilidades de caixa, preservação do patrimônio público e empresas controladas pelo patrimônio público. Sobre o primeiro aspecto, a lei fiscal reforça o dispositivo

constitucional que estabelece que as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central, enquanto que as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do poder público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais. Além disto, define que as disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira, ficando vedada a aplicação dessas em títulos da dívida pública estadual e municipal, assim como também em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação ou, ainda, a aplicação em empréstimos aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

No que se refere ao segundo aspecto, a preservação do patrimônio público, a LRF estabelece uma vedação para a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integrem o patrimônio público, proibindo seu uso no financiamento de despesa corrente. Ressalvou, porém, sua destinação aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, desde que prevista em lei específica. Essa exceção, ao que parece, procura permitir ao Poder Executivo, desde que avalizado pelo respectivo Poder Legislativo, a busca do equilíbrio atuarial também por intermédio da venda de patrimônio destinado a esses regimes de previdência. Também fica definido que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a LDO⁴⁹, cabendo ao Poder Executivo de cada ente encaminhar ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto, ao

⁴⁹ Conforme dispõe a LDO/2001. Além da observância das prioridades e metas fixadas nos termos do art. 2º desta Lei, a lei orçamentária e seus créditos adicionais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000, somente incluirão projetos ou subtítulos de projetos novos se:

I – tiverem sido adequadamente contemplados todos os projetos e respectivos subtítulos em andamento; e
II – os recursos alocados viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, considerando-se as contrapartidas de que trata o inciso II do caput do art. 35 desta Lei.

§ 1º Para fins de aplicação do disposto neste artigo, não serão considerados projetos com títulos genéricos que tenham constado de leis orçamentárias anteriores.

§ 2º Serão entendidos como projetos ou subtítulos de projetos em andamento aqueles cuja execução financeira, até 30 de junho de 2000, ultrapassar vinte por cento do seu custo total estimado, conforme indicado no demonstrativo previsto no inciso XXIX do § 3º do art. 8º desta Lei.

qual será dada ampla divulgação.

Por fim, sobre o terceiro ponto, das empresas controladas pelo setor público, ficou fixado que a empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira. Entretanto caberá à empresa controlada incluir em seus balanços trimestrais nota explicativa em que informará: sobre o fornecimento de bens e serviços ao controlador, com respectivos preços e condições, comparando-os com os praticados no mercado; sobre os recursos recebidos do controlador, a qualquer título, especificando valor, fonte e destinação; e sobre a venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado. Como se pode perceber, a autonomia garantida nos recomendados contratos de gestão está vinculada a um forte controle de performance, em que se cotejam metas e resultados alcançados, *vis-à-vis* às condições típicas de mercado.

Como já se indicou, a transparência nas finanças públicas é fator preponderante na obtenção de melhores resultados na condução da política fiscal. De modo harmônico com os postulados previstos no Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal (FMI), a LRF reservou um longo capítulo onde vários comandos normativos foram estabelecidos com vistas à confecção, divulgação, fiscalização, controle e avaliação de relatórios e resultados das escolhas fiscais do país. Nesses termos, em seu penúltimo capítulo, a LRF dispõe: são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Na seqüência, a LRF expressou que a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Vê-se, aqui, um claro incentivo em direção ao orçamento participativo. Todavia, não se deve olhar para tal iniciativa como uma garantia da participação popular na decisão de alocação de recursos orçamentários. Isto é, apesar da ascendência natural que os grupos sociais possam ter sobre autoridades decisoras, ao participar das audiências públicas, não se assegura a aderência entre o desejo

dos grupos e destinação legal dada aos recursos disponíveis. Bem assim que, apesar de algumas interpretações contrárias, não se institucionalizou o orçamento participativo nos moldes eletivos, em que se escolhem por votação as prioridades que passam a ser executadas de acordo com a vontade popular. Apesar das diversas reflexões acerca do grau de participação ótima da população no processo decisório do orçamento público, esta questão não parece estar esgotada. Ainda que se reconheça como positiva a interação entre sociedade e Governo, a necessária eficiência e eficácia do gasto público não é assegurada pela simples democracia na alocação dos limitados recursos. Afinal, a maximização do gasto público não é uma simples função da vontade de alguns grupos, mas sim de uma sociedade como um todo, que não está disposta a manter patrocínios irrestritos. Nesta direção, poderia-se imaginar a dificuldade de convencer grande parte da população de que o pagamento de juro da dívida pública contribui para um bem coletivo, cujo exemplo mais fácil possa ser o da estabilidade monetária ou da santidade dos contratos (neste caso entre tomador e ofertante de recursos). Por fim, assume-se que os anseios sociais são legítimos e, por isto, devem ser considerados, mas, ao mesmo tempo, declara-se que a execução da política pública não é um mero processo eletivo de decisão de gasto. Em outras palavras, o planejador social exógeno não existe.

Em seguida, a LRF dispõe que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Desse modo, a prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, a avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício. Mais apropriadamente, aqui, a lei fiscal preocupou-se com algo que se entende mais essencial: a apreciação da política de gastos pelos cidadãos. Neste ponto de vista, acredita-se que a escolha da política pública, bem como sua execução, é uma decisão particular dos governos, cabendo à sociedade exigir que seu cumprimento aconteça de maneira consistente com o plano pelo qual os respectivos governos se elegeram, de modo que os gastos reflitam as estratégias escolhidas pela

maioria da população, por intermédio dos pleitos eleitorais.

A escrituração e a consolidação das contas também estão contempladas neste capítulo. Sobre isto, a LRF acrescenta que, além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas deverá observar que: a disponibilidade de caixa deverá conter registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; a despesa e a assunção de compromisso deverão ser registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa; as demonstrações contábeis deverão compreender, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente; as receitas e despesas previdenciárias deverão ser apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos; as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor; e a demonstração das variações patrimoniais deverá dar destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos. No caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais, num intuito óbvio de evitar-se a dupla contagem. Também está prevista a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas que, até que seja implantado o Conselho de Gestão Fiscal, caberá ao órgão central de contabilidade da União⁵⁰. Considerado como um dos dispositivos mais interessantes, o terceiro e último parágrafo do art. 50 estabelece que a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, evidenciando que, além de preocupar-se com os resultados superavitários, a LRF se orienta também por ganhos de produtividade. Do dispositivo, conclui-se criada a expectativa de manter determinada oferta por custos declinantes. Neste sentido, o sistema de custos se aparenta como um primeiro passo.

⁵⁰ Neste caso, refere-se à Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/MF.

Em relação à consolidação das contas públicas, a LRF atribuiu ao Poder Executivo da União, até o dia trinta de junho, promover a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público. Para tanto, os demais entes da federação encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos: Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril; Estados, até trinta e um de maio. Caso o ente da federação descumpra o prazo estabelecido, e até que a situação seja regularizada, ficam impedidas as transferências voluntárias e a contratação de operações de crédito, exceto aquelas destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Conforme já definido, além dos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestação de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (REO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) se configuram em instrumentos de transparência na gestão fiscal.

Sobre o REO, ao qual se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal, ficou instituído que este abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, sendo que sua publicação dar-se-á sempre até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. No que toca a sua composição, o relatório apresenta:

“I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;

b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

II - demonstrativos da execução das:

a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da

despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

c) despesas, por função e subfunção.”

Além destes documentos, o REO será acompanhado de outros demonstrativos. Por exemplo: da apuração da receita corrente líquida, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício; das receitas e despesas previdenciárias; dos resultados nominal e primário; das despesas com juros; e de Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar. Em se tratando do último bimestre do exercício, o relatório será acompanhado também de demonstrativos: do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme o § 3º do art. 32, ou seja, da Regra de Ouro, (já transcrito na íntegra); das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos; e da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes. Sempre que for o caso, serão apresentadas justificativas da limitação de empenho e da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, bem como as ações de fiscalização e cobrança.

Sobre o RGF, a lei fiscal determinou que sua emissão dar-se-á pelos chefes de Poder e órgão no final de cada quadrimestre. Quanto à assinatura do relatório, ficam responsáveis, conforme o caso: o Chefe do Poder Executivo; o Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo; o Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário; o Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados. Adicionalmente, o relatório será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão.

Com relação ao conteúdo, o RGF apresentará:

“I - comparativo com os limites de que trata esta LRF, dos seguintes montantes:

- a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
- b) dívidas consolidada e mobiliária;
- c) concessão de garantias;
- d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º (inciso vetado);

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41 (artigo vetado);
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
- c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38⁵¹.”

O RGF será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico, de modo que o descumprimento deste prazo sujeita o ente ao impedimento no recebimento de transferências voluntárias e na contratação de operações de crédito, exceto no caso de refinanciamento do principal atualizado da dívida pública mobiliária.

⁵¹ Refere-se à obrigatoriedade de liquidar operação de crédito por ARO até o dia 10 de dezembro de cada ano e sobre a proibição de executar essa operação no último ano de mandato.

Acrescenta, ainda, a LRF, que os relatórios REO e RGF deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo Conselho de Gestão Fiscal.

As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas. Em relação às contas do Poder Judiciário, estas serão apresentadas no âmbito da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais e, no âmbito dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais. A respeito do parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas, este será proferido no prazo de sessenta dias, caso não haja outro prazo previsto nas constituições estaduais ou leis orgânicas municipais, pela comissão mista planos, orçamentos públicos e fiscalização ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais. No entanto, no caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes, esse prazo será de cento e oitenta dias, de modo que os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão, pendentes de parecer prévio.

De acordo com a LRF, a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta LRF, com ênfase no que se refere a:

“I - atingimento das metas estabelecidas na LDO;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31⁵², para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta LRF;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Complementarmente, a LRF determinou que os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º (dispositivo vetado) e no art. 9º (no que se refere à frustração de expectativa de realização de receita);

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.”

Igualmente, a lei fiscal determina competência aos Tribunais de Contas para verificarem os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão já referidos no art. 20, assim como outras regras referentes ao relacionamento entre o Banco Central e o Tesouro Nacional.

Por fim, no último capítulo foi reservado espaço para as disposições finais e transitórias. Como é de costume, este capítulo alberga normas e temas diversos. O artigo,

⁵² Reconduzir a dívida aos limites até o término de três quadrimestres subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos vinte e cinco por cento no primeiro quadrimestre.

que inaugura o capítulo, dispõe que lei estadual ou municipal poderá definir limites inferiores àqueles definidos pela LRF no que se refere aos limites para as dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias. A seguir, outro dispositivo definiu que os títulos da dívida pública, desde que devidamente escriturados em sistema centralizado de liquidação e custódia, poderão ser oferecidos em caução para garantia de empréstimos, ou em outras transações previstas em lei, pelo seu valor econômico, conforme definido pelo Ministério da Fazenda. Na seqüência, foi estabelecido que os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver: autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual ou, ainda, convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação, forçando, aos entes aqui enquadrados, atentas verificações para regularização de situação como a da maioria dos municípios que cedem prédios e pessoal para operacionalização das zonas da Justiça Eleitoral, por exemplo.

Um dos mais destacáveis comandos do capítulo versa sobre o tratamento que a LRF assegurou aos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes e que está consignado no artigo 63, descrito integralmente abaixo.

“Art. 63. É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por:

I - aplicar o disposto no art. 22 (verificação de cumprimento de limites de despesa com pessoal) e no § 4º do art. 30 (apuração de montante da dívida consolidada) ao final do semestre;

II - divulgar semestralmente:

a) (VETADO);

b) o Relatório de Gestão Fiscal;

c) os demonstrativos de que trata o art. 53 (demonstrativos que acompanham o RREO);

III - elaborar o Anexo de Política Fiscal do plano plurianual, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias e o anexo de que trata o inciso I do art. 5º (demonstrativo de compatibilidade da programação orçamentárias com as metas previstas no anexo de metas fiscais) a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 1º A divulgação dos relatórios e demonstrativos deverá ser realizada em até trinta dias após o encerramento do semestre.

§ 2º Se ultrapassados os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, enquanto perdurar esta situação, o Município ficará sujeito aos mesmos prazos de verificação e de retorno ao limite definidos para os demais entes.”

Ademais, a LRF destacou que a União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar. Nestes termos, a assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 (os planos, os orçamentos e LDOs, as prestações de contas e os respectivos parecer prévio, o REO, o RGF, bem como as versões simplificadas destes instrumentos) em meio eletrônico de amplo acesso público. A cooperação financeira referida compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas.

Por conta da grande volatilidade econômica que, historicamente, tem atormentado a América Latina, a Lei fiscal procurou equipar-se de mecanismos que trouxessem certa flexibilidade diante dessa realidade. É o caso do comando que reza que, diante das situações de ocorrência de calamidade pública, que diante do reconhecimento do Congresso Nacional, no caso da União, ou das Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, e enquanto perdurar a situação, suspende a contagem dos prazos para retorno aos limites de despesa com pessoal e com dívida, bem como as disposições que obrigam a limitação de empenho e movimentação financeira. Neste mesmo intuito, quando o crescimento real do PIB nacional, estadual ou regional for inferior a um ponto percentual, por período igual ou superior a quatro trimestres, os prazos de retorno aos limites de pessoal e dívida serão duplicados sem, contudo, dispensar o ente dos esforços necessários a evitar o aumento com as despesas de pessoal. Também está prevista na LRF, uma suavização do prazo de retorno aos limites da dívida no caso de verificarem-se mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo

Senado Federal. Na ocorrência de tal situação, o prazo poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

A LRF também determinou que o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. Desta maneira, tal iniciativa busca a harmonização e coordenação entre os entes da Federação; a disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal; a adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social; e também a divulgação de análises, estudos e diagnósticos. Ao conselho de gestão fiscal também caberá instituir formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas da LRF.

Oportunamente, a LRF se prestou para, na forma do art. 250 da Constituição, criar o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, cuja a finalidade será a de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social. Sobre sua constituição, a LRF estabeleceu que o Fundo será constituído de: bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste; bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei; receita das contribuições sociais para a seguridade social, tanto do empregado como do empregador; produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social; resultado da aplicação financeira de seus ativos; além dos recursos provenientes do orçamento da União. No que se refere à gestão do Fundo, a LRF remeteu-a ao Instituto Nacional do Seguro Social. Adicionalmente, ficou

estabelecido que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Reconhecendo as dificuldades na transição para o novo modelo de gestão fiscal, a LRF definiu que o Poder ou órgão, cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação da LRF estiver acima dos limites estabelecidos para despesa total com pessoal, deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% ao ano.

Claramente preocupado com o potencial crescimento explosivo dos gastos com pessoal, o legislador adicionou um entrave extra. Diz respeito aos órgãos ou Poderes cuja despesa total de pessoal se encontra em patamar abaixo do limite estabelecido, de forma que, ressalvada a hipótese constitucional da revisão geral anual da remuneração dos servidores, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor da LRF, a despesa total com pessoal desses Poderes e órgãos referidos não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10%, se esta ainda for inferior ao limite definido na forma do art. 20 (que fixa a repartição dos limites globais para despesa total de pessoal). Complementarmente, ficou estabelecido que a despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.

Por fim, as infrações de dispositivos desta LRF, além das já mencionadas punições fiscais institucionais, serão pessoalmente punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 (conhecida como Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal) e

demais normas da legislação pertinente.

CAPÍTULO 3 - REGRAS FISCAIS: ALTERNATIVAS

No primeiro capítulo, foram expostas algumas questões pertinentes de política fiscal que dizem respeito às recentes iniciativas voltadas para o disciplinamento na gestão fiscal. Na seqüência, pretendeu-se traçar alguns contornos do ambiente em que surge o projeto da nova lei fiscal, apresentando-se o anteprojeto, o projeto e o Substitutivo da iniciativa da qual brotou a LRF. No segundo capítulo, a Lei aprovada foi exposta em detalhes, onde se procurou demarcar toda a sua abrangência.

O terceiro capítulo fica reservado para uma breve exposição e reflexão acerca de alguns dos problemas e alternativas que se refletem nas leis fiscais modernas. Inicialmente, introduz-se o conceito de instituições orçamentárias, como base para o apontamento de algumas questões bastante problemáticas para o estabelecimento de regimes de responsabilidade fiscal. Na seqüência, pelo intermédio de uma classificação didática para as instituições orçamentárias, almeja-se avaliar as escolhas consignadas na lei brasileira. Por fim, espera-se evidenciar as vantagens e desvantagens dessas escolhas, indicando possíveis efeitos.

3.1. Regras orçamentárias: instituições no jogo fiscal

Para ALESINA⁵³ (1997), as instituições orçamentárias podem ser representadas pelo conjunto de regras, práticas e procedimentos que governam a elaboração, a aprovação e execução dos orçamentos, e devem ser entendidas como o arcabouço sob o qual se debruçam boa parte das escolhas de ordem fiscal, abrangendo as decisões de receita, gasto e resultado. Neste mesmo sentido, pode-se dizer que as instituições orçamentárias estabelecem as regras do jogo em que atuam os agentes, seja pela imposição de restrições ao processo orçamentário ou pela distribuição de poder e responsabilidade entre os atores, com o conseqüente reflexo nos resultados fiscais.

Diante disto, pode-se dizer que a LRF trouxe um viés indiscutível para as instituições orçamentárias no Brasil: o regramento definido em lei. Ou seja, ao optar por fixar em lei complementar procedimentos fiscais como o *sequestration* e o *pay-as-you-go*⁵⁴, por exemplo, o país assumiu que a rigidez na definição das restrições orçamentárias, ainda que subótimas, são preferíveis à discricionariedade do planejador.

Uma das hipóteses em que o mecanismo de *sequestration* seria acionado pode ser visualizada ao assumir que a expectativa de arrecadação de um dado ente se verifique frustrada durante um semestre, por exemplo, sem que este mesmo movimento se verifique nas despesas por ela financiadas. Conforme a LRF, a retomada do equilíbrio financeiro se faria pelo contingenciamento provisório e proporcional ao montante da frustração. Na prática, seriam definidos limites financeiros idênticos a realização da receita, independente do limite orçamentário aprovado Lei de Orçamentos do ente em questão. Acerca do *pay-as-you-go*, a seguinte situação ilustra a utilidade desse mecanismo na LRF: considere-se que um determinado ente resolva aumentar linearmente suas despesas com pessoal. Dada a presença do *pay-as-you-go* na LRF, para que tal procedimento seja legal, dentre outras providências, é preciso apresentar fonte de financiamento que seja considerada continuada (do tipo fluxo), e na mesma proporção do aumento concedido. Nesse caso, não serviriam

⁵³ Nas palavras de Alesina (1997,p.c17): “Budget institutions can influence fiscal outcome because they determine how the ‘game is played’ amongst agents with different incentives concerning fiscal discipline”.

⁵⁴ *Sequestration* e o *pay-as-you-go* são procedimentos fiscais que concorrem para resultados fiscais mais equilibrados. O primeiro, é uma espécie de mecanismo de contingenciamento automático da despesa no caso de frustração de receita, enquanto que o segundo cria constrangimentos ao aumento da despesa, vinculando sua expansão à criação de fontes de

recursos à conta da reserva de contingência ou cancelamento de despesas eventuais (que são do tipo estoque), mas somente àqueles recursos que tem a mesma dimensão temporal (a presunção de continuidade) como aqueles originados do aumento de alíquotas ou da criação de novos impostos, desde que sua vigência coincida com o aumento de gastos, e ainda o cancelamento de despesas igualmente continuadas.

Conforme já exposto no capítulo inaugural, essa discussão sobre rigidez e discricionariedade na condução da política fiscal e seus desdobramentos ainda não está esgotada. Todavia, acredita-se que a figura do planejador social exógeno, tal como definido nos manuais de Economia, que tomaria decisões no sentido de promover comportamentos fiscais ótimos, na prática não existe. O nível ideal de gasto, com base na consistência macroeconômica, tende a ser distorcido na medida em que o processo decisório está permeado por interesses, preferências e motivações particulares dos atores envolvidos.

É interessante destacar que essas conveniências não são, necessariamente, ilegítimas, das quais um bom exemplo é o caso em que um ministro de gasto setorial, da área da saúde, educação ou outra igualmente meritória, pressiona pelo aumento de recursos para ampliar a execução de seus programas, desrespeitando a restrição orçamentária. Por outro lado, como destaca SCHUMPETER (1942) a democracia representativa também pode se desviar do interesse público, quando a ação dos grupos de pressão ou os interesses políticos se regem por fins privados.

Um outro ponto fundamental na determinação das regras fiscais diz respeito ao grau de severidade dessas regras. ALESINA (1987) elaborou um índice de dureza das regras de orçamento equilibrado. Outros autores oferecem desdobramentos com conclusões interessantes para esta questão. Segundo EINCHEGREEN (1992) e BOHN & INMAN (1996), Estados com regras mais duras tendem a ter menor déficit. VON HAGEN (1991) acrescenta que Estados com regras mais duras, além de tenderem a ter menor déficit, tendem a apresentar dívidas menores. Ainda, segundo EINCHEGREEN (1992) e ALT & LOWRY (1994), Estados com regras mais duras enfrentam taxas de juros mais baixas,

financiamento compatíveis com o caráter da despesa, isto é, para expandir despesas continuadas é preciso cortar despesas continuadas ou ampliar receitas continuadas, em proporção adequada.

diante do tamanho do déficit. ALT & LOWRY (1994) observaram que aqueles que tem regras mais duras se ajustam melhor diante de déficits passados. Segundo POTERBA (1994), também reagem melhor a choques negativos durante o ano fiscal e, para BAYOUMI & EINCHEGREEN (1995), tendem a ter uma política fiscal menos anticíclica, sem que isto se reflita em menor estabilização das receitas.

3.1.1. Algumas questões problemáticas

Além da discussão referenciada, as instituições orçamentárias devem buscar resolver outras questões problemáticas. WEINGAST, SHEPSLE & JOHNSEN (1981) alertaram para certas particularidades dos orçamentos públicos, que acabam por se traduzir em conflitos. É o caso das contendas enfrentadas pela variedade de agentes envolvidos no processo de decisão dos orçamentos, representados principalmente por: legisladores, ministros de gastos e ministros de finanças. No caso do Brasil, o que se observa é o esforço dos legisladores para atenderem a suas jurisdições ou áreas geográficas, por intermédio do apoio a projetos que as beneficiem diretamente. Em paralelo, há o esforço dos ministros de gastos que apóiam os programas ligados a suas áreas técnicas, na medida em que seu poder fica associado ao tamanho do orçamento administrado, ou ainda a sua variação incremental. Entretanto, na outra ponta, está o esforço dos ministros de planejamento e fazenda (gasto e arrecadação) em respeitar e fazer respeitar a restrição orçamentária, uma vez que a disciplina fiscal é fundamental para o alcance de seus objetivos ligados à estabilidade macroeconômica.

Diante desta realidade, os conflitos gerados pela diversidade dos interesses, geográficos e setoriais, podem criar uma sobreutilização dos recursos comuns, que colidiriam, além do necessário, com os interesses dos ministros de finanças, na medida em que reduziriam melhores resultados fiscais. Presume-se, então, que o sucesso no trato destes problemas vai depender do arranjo institucional, especialmente no que toca à dimensão fiscal. No caso concreto do Brasil, algum esforço para evitar este problema ficou por conta da reforma do sistema de planejamento, empreendida recentemente, que, dentre outras providências, promete redirecionar a alocação de recursos. Com o advento da reforma, os recursos devem ser alocados em ações, componentes dos programas, que, em

última análise, representam uma resposta a determinada demanda social. Dentro desta filosofia, o governo espera que a distribuição dos recursos obedeça a critérios mais racionais, como o cotejo de performances e indicadores propostos no planejamento dos programas, em detrimento dos velhos mecanismos de barganha política. Entretanto, reconhece-se que os ingredientes da reforma do sistema de planejamento governamental indicam uma longa e dura revolução, cujos resultados mais efetivos só serão sentidos daqui a algum tempo, desde que prevaleça o firme propósito em romper com o modelo tradicional.

Outras dificuldades vem sendo abordadas pela literatura. CANZONERI & DIBA (1991) alertaram para possíveis externalidades entre diferentes unidades de governo. A questão do endividamento estratégico⁵⁵, por exemplo, foi tratada por ALESINA & TABELLINI (1987). NORDHAUS (1975), TUFTE (1978) e ROGOFF (1990), que destacaram os problemas relativos ao ciclo eleitoral e ao horizonte temporal curto dos políticos, em contraste com as árduas, porém duradouras, implementações de políticas de longo prazo, como estabilização de preços e sustentabilidade econômica.

3.2. A LRF diante de alternativas de regras orçamentárias

Segundo as idéias de ALESINA & PEROTTI (1995), as regras ou instituições orçamentárias podem ser definidas como numéricas, de procedimento ou de transparência.

As regras numéricas, embora possam neutralizar problemas de endividamento estratégico, de ciclo eleitoral, de recursos comuns e de transferências entre gerações, dada sua inflexibilidade, concorrem muitas vezes para o seu próprio descumprimento. Na medida em que se mostram absolutas em seu manejo, as regras numéricas acabam incentivando a chamada “contabilidade criativa”, distorcendo e desacreditando os registros fiscais. Sobre este aspecto, cabe ressaltar que a lei brasileira definiu limites rígidos para a despesa total de pessoal (DTP) e também para a dívida, de maneira idêntica para os entes

⁵⁵ No sentido de que os governos têm um incentivo para financiar suas políticas expansionistas com recursos advindos de financiamentos de longo prazo, já que o sacrifício fiscal recai sobre governos posteriores enquanto o aumento de renda real e emprego, que o endividamento inicialmente tende a produzir, costuma ser associado ao governo captador. No limite, esta situação estimularia o crescimento descontrolado do endividamento dos entes.

subnacionais. Isto é, a LRF não considerou nas regras numéricas as particularidades existentes entre os diversos Estados ou entre os mais de 5.500 municípios. Neste sentido, percebe-se que, por exemplo, a repartição dos limites das DTP ocorre com base nos mesmos números relativos, tanto para o município de São Paulo-SP quanto para o município de Chuí-RS, cujas estruturas fiscais são incomparáveis. Ainda que a RCL tenha o papel de relativizar ou suavizar estas diferenças, na prática, acredita-se não ser o suficiente. Por outro lado, a lei brasileira trouxe mecanismos sábios de transição para os entes que se encontravam além de tais limites na data de sua publicação. Ainda nesta direção, a lei fiscal brasileira contemplou as situações contingentes, ampliando ou suspendendo os prazos de adequação às regras numéricas durante o tempo em que perdurarem as contingências. Estes dispositivos indicam um certo bom senso, principalmente em se tratando de um país de histórico econômico tão volátil.

Mas, se por um lado, as regras numéricas representam algum risco de distorção na sua imposição, por outro, se mostram como mais uma alternativa no combate à indisciplina fiscal da Federação brasileira, cuja trajetória tem sido a de déficits recorrentes e reiterados.

As regras de procedimento afetam a interação entre os distintos agentes que participam do processo orçamentário e podem ser classificadas como hierárquicas ou colegiadas. As regras hierárquicas estão relacionadas à concentração de poder no Executivo, ou no ministro das finanças, no sentido de enrijecer a restrição orçamentária e assegurar o resultado fiscal, fortalecendo a busca da consistência macroeconômica. Quanto à regra de procedimento do tipo colegiada, esta remete à idéia de uma restrição orçamentária *soft*, em que a quantificação do gasto é uma função do arranjo político, em detrimento da capacidade real de financiamento. Ou seja, a restrição não é respeitada de forma absoluta, havendo espaço para acomodar as pressões políticas.

Uma avaliação prática do caso brasileiro atual aponta essencialmente para a regra hierárquica, na medida em que a LRF atribuiu à meta de resultado fiscal um *status* de quase-postulado, e sua fixação em lei (LDO). Como reflexo disso, o Poder Legislativo, embora possa mudar em certa medida a composição do gasto, não pode incrementar a despesa diante de um determinado nível de receitas. Além dessas, uma outra medida contribui para a tendência hierarquizante das regras de procedimento no Brasil: é o caso da

restrição de reestimativa de receita imposta ao Poder Legislativo e ratificada na LRF⁵⁶. Todavia, a subjetividade implícita nesse dispositivo pode ensejar, de modo impróprio, um espaço para a hibridização da regra. Em outras palavras, seria como transformar uma regra de tendência hierárquica numa regra também colegiada. Isto se verificaria, se o Poder Legislativo inflasse artificialmente a receita por conta de “erros e omissões de ordem técnica”, com o tino de acomodar seus interesses eleitorais. Como ilustração, sugere-se uma reflexão acerca da dificuldade em resistir a um aumento da expectativa de receita a partir da alegação de erro técnico em função do crescimento subestimado do PIB. Reconhecida a validade da reestimativa, novas despesas poderiam ser acomodadas na lei orçamentária, sem qualquer risco explícito à meta fiscal fixada.

No entanto, ainda que haja espaço para esvaziamento da tendência hierárquica na regra de procedimento, uma outra regra numérica assegura na prática o respeito à restrição orçamentária e à meta fiscal. Trata-se, aqui, do comando que prevê a limitação de empenho e movimentação financeira⁵⁷, que acaba por corrigir as disparidades entre a receita estimada e a efetivamente realizada. Mas, ainda que se reconheça o mecanismo como efetivo, no que tange ao controle do déficit, a recorrência deste perturba a performance do planejamento, com reflexos na qualidade da programação das despesas.

HAGEN & HARDEN (1995) sugerem que o grau de disciplina fiscal está relacionado à centralização do processo orçamentário e à reduzida interferência de fatores políticos. Para os pesquisadores, a qualidade na elaboração e execução dos orçamentos pode definir a posição de agregados, como dívida, inflação e PIB, com reflexos no desenvolvimento do país.

Como se percebe, as regras de procedimento podem introduzir disciplina e concentrar poder na esfera responsável pela estabilidade macroeconômica, resolvendo o problema dos recursos comuns, mas não podem resolver problemas de ciclo eleitoral ou

⁵⁶ Art. 12, § 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

⁵⁷ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

endividamento estratégico. Por serem mais flexíveis, as regras de procedimento permitem responder ao ciclo econômico, mas para isto impõem um preço: são mais lentas que as regras numéricas em relação à credibilidade gerada à política fiscal.

Sobre as regras orçamentárias que afetam a transparência, muitos autores referem-se, sobretudo, ao controle dos gastos extra-orçamentários, ao uso estratégico de estimativas macroeconômicas para a elaboração do orçamento e das metas, ao tratamento de dívidas contingentes e às restrições à “contabilidade criativa”. É interessante observar-se que as regras numéricas e de transparência são complementares. De uma certa forma, a rigidez das regras numéricas se efetiva somente quando existe a transparência, pois de outra forma não se pode sequer constatar seu cumprimento. Nesta direção, pode-se afirmar que, quanto maior for a participação das regras numéricas nas instituições orçamentárias, mais efetivos serão a transparência e o controle social, sob pena de sucumbência do sistema de regras fiscais, na medida em que quanto maior for a rigidez da regra, maior tende a ser o incentivo ao seu descumprimento.

Na circunstância da LRF, destaca-se a existência de um capítulo inteiro que trata exclusivamente sobre o tema, cujo detalhamento alcança a exigência de relatórios completos e complexos, além da definição de vários outros instrumentos de transparência fiscal.

CAPÍTULO 4 - EVIDÊNCIAS NA APLICAÇÃO DE REGRAS ORÇAMENTÁRIAS: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL, INSPIRAÇÕES E LIÇÕES PARA O CASO BRASILEIRO

Nos capítulos anteriores, procurou-se mostrar o caminho percorrido para se chegar a forma final da lei fiscal brasileira, examinando-se, na seqüência, algumas das alternativas possíveis em matéria de regras de responsabilidade fiscal.

Neste quarto capítulo, com base em estudos e relatos⁵⁸ sobre a experiência de outros países que adotam políticas e práticas vinculadas, direta ou indiretamente, com um regime de maior responsabilidade e estabilidade fiscal apresentam-se aspectos gerais e específicos da experiência internacional. Neste sentido, espera-se evidenciar as iniciativas que serviram de inspiração, bem como oferecer uma base contrastável para o caso brasileiro.

Assim, no primeiro instante, analisam-se dois modelos alternativos para a construção de regras de responsabilidade fiscal em sistemas federativos. Em seqüência, avaliam-se as experiências dos Estados Unidos e da União Européia sob o enfoque das regras orçamentárias, estabelecendo-se, quando possível, um paralelo com a escolha brasileira. Adicionalmente, exibem-se os princípios gerais da transparência fiscal, consignados pela visão do FMI, de modo a reconhecer sua importância no contexto da boa

⁵⁸ Especialmente com referência ao material disponibilizado na biblioteca virtual do Banco Federativo em www.federativo.bndes.gov.br, na seção *pesquisar mais – exterior* e também influenciado pelo trabalho de NUNES (2000).

gestão fiscal. Por fim, outras leis fiscais recentes são apresentadas. Começando com o caso neozelandês e passando pelos casos argentino e peruano, este último tópico se propõe a tornar mais destacáveis as nuances do panorama internacional, indicando as tendências recentes na construção de leis fiscais modernas.

4.1. Aspectos gerais da experiência internacional: modelos de responsabilidade fiscal em sistemas federativos

Em princípio, a responsabilidade fiscal é um conceito amplo que se pode aplicar tanto por meio de normas como por meio de uma política discricionária. Na prática, é um sinônimo de regras fiscais, ou ainda, restrições contínuas sobre o déficit fiscal, sobre o estoque da dívida pública ou, até mesmo, sobre algum outro indicador global da conduta fiscal. Em geral, tais regras podem ser implantadas em diferentes graus de formalidade institucional e, quase sempre, estão acompanhadas por critérios de transparência e de um planejamento orçamentário consistente com previsões macroeconômicas. Entretanto, o conceito de responsabilidade fiscal apresenta variantes em função do histórico e da realidade institucional de cada país.

Um aspecto fundamental a ser avaliado na implementação de um programa de responsabilidade fiscal diz respeito aos níveis de governo e às esferas dos poderes que deverão se submeter ao regime fiscal proposto. Em um sistema unitário, por exemplo, a responsabilidade se concentrará no governo central, favorecendo uma maior estabilidade na execução da nova política. Por outro lado, em um sistema federativo, a responsabilidade fiscal é difusa, já que reside em cada nível de governo. Daí, é que se necessita estabelecer um esquema para que a responsabilidade fiscal seja efetivamente assumida pelo governo central como um todo, e também por cada governo subnacional, além dos demais poderes constituintes do Estado. Ou, então, arrisca-se a constatar a falta de responsabilidade por parte daqueles aos quais as regras não alcançam. Como consequência, podem surgir externalidades. Um exemplo disto seria o aumento no custo de financiamento e um déficit

maior, especialmente, para o governo central, a partir de condutas consideradas irresponsáveis por parte de outros entes da Federação.

Nos sistemas federativos, existe uma tendência geral que aponta para a descentralização fiscal através da devolução de funções de gastos e de repasses de recursos tributários a entes subnacionais. Também é comum o estabelecimento de limites ou a proibição do financiamento de déficits dos governos subnacionais, seja por parte do banco central ou por fontes estrangeiras.

Dentro desta perspectiva, podem-se identificar dois modelos básicos para promover a responsabilidade fiscal em nível subnacional: um modelo autônomo e um modelo de coordenação.

No primeiro modelo, o governo subnacional impõe a si mesmo uma restrição quanto aos níveis de endividamento ou de resultado primário. Como exemplo, cita-se o caso norte-americano que, desde a Guerra Civil, alguns estados já haviam introduzido a regra de ouro. Atualmente, essa regra está em vigência em quase todos os estados (a exceção é Vermont), mas com diferentes graus de rigor. De forma semelhante, várias províncias do Canadá adotaram no começo dos anos noventa diversas regras que requerem um saldo orçamentário global equilibrado ou uma limitação do déficit em proporção do nível de ingressos, enquanto outros seguem a regra de ouro. Na Suíça, a maioria dos distritos tem seguido, de fato ou de direito, diferentes versões da regra de ouro.

Em relação ao caráter perfeitamente voluntário do modelo, deve-se levar em consideração que os próprios governos subnacionais introduziram as regras como forma de ganhar credibilidade junto aos seus mercados. No tocante às relações intergovernamentais, estas estão geralmente bem definidas e são estáveis nesses casos. A respeito das sanções por não cumprimento dessas regras, estas costumam ficar por conta da perda do prestígio político que recai sobre os governantes e seus partidos e, concretamente, pelo aumento do custo de capital para o governo junto ao mercado financeiro.

Já no modelo de coordenação, além da ressaltada proibição de monetizar déficits via banco central, existe uma tendência de estabelecer limites rígidos e uniformes sobre o endividamento e sobre os déficits dos governos subnacionais.

Na Colômbia, por exemplo, foi estabelecido um limite ao endividamento dos governos territoriais, ficando proibido contrair novos empréstimos caso suas dívidas superem 80% da receita corrente, ou ainda, se seus desembolsos forem maiores do que 40% do superávit corrente⁵⁹.

O caso concreto da União Européia⁶⁰ também serve para ilustrar as características do modelo de coordenação. Nesse sentido, é possível considerar que cada estado-membro seja como um governo subnacional, funcionando dentro de uma Federação ou Confederação, de modo que os valores referenciais para o déficit global e para o endividamento públicos figurem como uma imposição estabelecida no Tratado de Maastricht⁶¹.

Destaca-se que, diferentemente do modelo autônomo, o modelo de coordenação deve abarcar todos os governos subnacionais e não somente aqueles que assumem obrigações unilateralmente. Adicionalmente, estas regras uniformes se impõem desde cima e sob a tutela nacional (ou supranacional, como no caso da União Européia). Por conseguinte, existe uma autoridade nacional (ou supranacional) encarregada de zelar pelo cumprimento da regra e autorizada a impor sanções em caso de descumprimento.

Todavia, a experiência tem comprovado que a credibilidade do modelo de coordenação tem se apoiado fielmente na transparência das relações financeiras entre a autoridade nacional e as autoridades subnacionais, e em critérios de consistência contábil. Por seu turno, a falta de transparência ou a contabilidade criativa acabam prejudicando a eficácia da regra.

⁵⁹ Segundo a Ley 358, de 1997, o descumprimento das restrições citadas implica suspensão de novo endividamento, salvo se a entidade territorial pactuar um plano de aporte com o Ministério da Fazenda. A Superintendência de Bancos poderá impor multas financeiras a entidades que outorguem créditos a esses governos; porém esses incentivos não têm sido suficientes para que os governos subnacionais cumpram as regras.

⁶⁰ Um tópico seguinte aborda esta questão mais detalhadamente.

⁶¹ Tratado que estabeleceu a união monetária e econômica para certos países da Europa.

Outra diferença-chave entre os dois modelos é que, enquanto no modelo de coordenação a razão de ser da regra fiscal é, em parte, para reduzir o risco moral, no modelo autônomo, os governos subnacionais não têm acesso ao resgate financeiro por parte do governo nacional em caso de insolvência ou incapacidade de pagamento. Em outras palavras, no modelo de coordenação, a regra serve para evitar a externalidade negativa da falta de disciplina fiscal de um governo subnacional altamente endividado sobre o custo de financiamento de outros governos mais equilibrados, mas menos endividados, no mesmo espaço econômico.

De um modo geral, as regras sob o modelo de coordenação têm sido menos eficazes⁶² quando comparadas aos resultados do modelo autônomo. Por outro lado, do ponto de vista de um país altamente endividado e com reiterados déficits orçamentários, ficam claros os argumentos a favor do modelo de coordenação. Nestas circunstâncias, é difícil implementar um ajuste fiscal ou manter a prudência em nível nacional sem que as restrições sejam aplicadas de maneira uniforme e transparente, abarcando todos os governos subnacionais.

4.2. Exemplos e resultados na adoção de regras orçamentárias: inspirações para o caso brasileiro

Especialmente emblemática na evolução das regras orçamentárias e fiscais, a década de 90 foi um marco para as finanças públicas de vários países, em variadas regiões no mundo. O Japão, por exemplo, adotou a meta de orçamento equilibrado e limitou a emissão de títulos em 5% do gasto do governo, incluindo a rolagem da dívida. Adicionalmente, vem aplicando a chamada regra de ouro, impedindo que déficits correntes do orçamento acabem por ser financiados pela emissão de dívida pública. Na Indonésia, que é um país com orçamento bastante centralizado, foi adotada também a regra de orçamento equilibrado, como ponto básico, já na sua elaboração. HILL (1996) acredita que deste modo o país tem conseguido afastar as pressões políticas pela expansão da despesa pública. Além destes, outros casos se revelaram como bem-sucedidos. Neste sentido, são

exemplares as experiências dos Estados Unidos, da União Monetária Européia (UME) e da Nova Zelândia.

4.2.1. A experiência dos Estados Unidos

Já em 1985, a Lei Gramm-Rudman-Holings firmava a redução gradual dos déficits do governo federal americano. Todavia, ainda que tenha obtido algum sucesso, essa lei não apresentou os resultados esperados. Típica regra numérica, a iniciativa acabou vitimada pela utilização da contabilidade criativa, ficando seu sucesso reduzido aos resultados que a venda de ativos pode gerar.

Porém, em 1990 um novo esforço baseado, especialmente, em regras de procedimento deu origem ao Budget Enforcement Act (BEA). Embora não alcance os demais entes subnacionais, o BEA é um clássico exemplo de instrumento exitoso no controle da expansão do gasto governamental. Após sua implantação, o BEA transformou um quadro fiscal marcado por déficits e endividamentos crescentes em uma circunstância, inicialmente, de inflexão que mais adiante originou, inclusive, um superávit nominal. Na seqüência deste acontecimento, a situação exigiu que, pela primeira vez, o Congresso norte-americano se reunisse para dar destino aos recursos oriundos de superávit. As propostas, que variavam desde a formação de reservas para capitalização da previdência até a redução da carga tributária, tiveram um desfecho favorável à redução da carga de tributos. Assim, aos Estados Unidos tem sido possível incentivar investimentos e obter taxas de crescimento elevadas, sem um efetivo recrudescimento da inflação.

É importante destacar que o crescimento econômico gera um ciclo virtuoso sobre as finanças públicas, entretanto é inegável que o BEA foi fundamental para o sucesso fiscal norte-americano. Períodos de crescimento econômico como esse, nem sempre foram acompanhados de ajuste fiscal, quer na história dos Estados Unidos ou do Brasil (vide época do “milagre econômico” brasileiro quando as taxas registradas de crescimento

⁶² De acordo com NUNES (2000), *no Brasil, os Estados possuem grande autonomia para legislar sobre a questão tributária e estão imbuídos de uma lógica econômica própria, o que torna a coordenação, na prática, inviável.*

estiveram por volta dos 13% ao ano), de modo que este fato avaliza ainda mais a adoção de regras fiscais.

Ainda que cada unidade da federação norte-americana possua regras próprias e, em geral, tão duras ou mais, o BEA foi de fato bem-sucedido. Um aspecto que contribuiu definitivamente para esse sucesso foi o comprometimento criado entre os Poderes Executivo e Legislativo no que toca à obtenção de resultados fiscais que evitem o endividamento excessivo. Neste sentido, a introdução dos mecanismos de *sequestration* (corte automático) e *pay-as-you-go* (controle das despesas obrigatórias de caráter continuado) foi fundamental, ainda que, na prática, este último nunca tenha sido de fato usado.

O novo modelo fiscal brasileiro assimilou estes dois mecanismos, apropriando-os no texto da LRF, especialmente nos capítulos que tratam da receita e despesa públicas. O *sequestration* é previsto nos casos em que haja uma indicação de não cumprimento das metas de resultado fiscal, consignadas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, como, por exemplo, quando houver frustração da expectativa de realização de receita (bimestral), ou ainda a extrapolação dos limites definidos para a dívida consolidada. Nestes casos, o mecanismo se dá por intermédio da limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) na proporção do necessário. Um outro detalhe interessante é que, no caso brasileiro, em função da abrangência prevista, o contingenciamento atinge todos os demais poderes e órgãos, ultrapassando o universo do Poder Executivo, ao contrário do que vinha ocorrendo historicamente.

A respeito do *pay-as-you-go*, a LRF apreendeu sua essência sobretudo em seus artigos 16 e 17, que estabelecem um rito muito duro para a geração de nova despesa, especialmente àquela de caráter obrigatório e continuado, criando sérias restrições para a ampliação do gasto. Dada esta realidade, alguns críticos da lei fiscal designaram para estes comandos a alcunha de “camisa de força”, uma vez que buscam reprimir as tentativas de expansão desequilibrada do gasto.

4.2.2. A experiência da União Monetária Européia

Em 1992, sob a égide do Tratado de Maastricht, alguns países da Europa estabeleceram normas gerais a serem obedecidas por todos os países que desejassem ter acesso à moeda comum. Em outros acordos, na esfera da União Monetária Européia (UME), foram quantificadas e fixadas diversas metas de agregados econômicos. Por exemplo, as taxas de inflação anual teriam um teto limitado até 1,5% acima da média dos três países membros de menor inflação. Sobre os juros de longo prazo, ficou estabelecido que estes não poderiam superar a marca dos 2% acima da média daqueles três países com menor taxa de inflação. Também ficou definido um limite para o déficit orçamentário e para o nível da dívida pública: 3% e 60% do PIB, respectivamente. Adicionalmente, havia a exigência de que a taxa de câmbio estivesse estável há, pelo menos, dois anos.

O maior destaque da experiência européia é, possivelmente, relativo à questão da autonomia dos membros e das dificuldades geradas por esta realidade diante da necessidade de convergência para a UME. Como os entes são nacionais, soberanos e autônomos, a formulação e a aplicação das regras acontecem numa esfera supranacional, cujo desafio se potencializa na medida em que cada membro apresenta estruturas econômicas, políticas, sociais e culturais distintas. Mas este aspecto é particularmente importante, uma vez que boa parte da literatura admite a relação entre baixa disciplina fiscal e descentralização.

No caso da UME, a questão do *enforcement* tem a credibilidade baseada no conjunto dos países, que impõem o cumprimento individual sob pena, até mesmo, da reversão de multas em favor dos países cumpridores.

Todavia, EASTERLY (1998) assevera que embora as regras tenham sido efetivas para a obtenção da convergência, uma parte do ajuste foi realizada com contabilidade criativa e deterioração de gastos de custeio.

De toda a forma, no caso europeu se destacam algumas lições interessantes⁶³. E uma, pelo menos, espera-se, sirva em boa medida ao Brasil. Se uma união de entes

⁶³ Considera-se que muitas das lições do caso europeu sejam de difícil absorção pelo caso brasileiro, dado que as diferenças sociais, econômicas, políticas e institucionais são extremas. Uma desta lições, no entanto, pode servir de

nacionais, com soberania, orçamentos e interesses próprios, conseguiu afluir numa direção comum, então é sinal de que o federalismo brasileiro pode, seguramente, construir também um espaço de convivência entre a autonomia dos seus entes (subnacionais) e a obediência aos critérios fixados.

4.2.3. Princípios gerais de transparência fiscal – a ótica do FMI

Para KOPITS & CRAIG (1998), transparência fiscal significa manter o público informado sobre a estrutura e as funções do governo, as intenções da política fiscal, as contas do setor público e as projeções fiscais. Nesse contexto, público significa o conjunto de indivíduos e organizações que têm algum tipo de interesse na formulação e execução da política fiscal. Sob um certo aspecto, todo o cidadão deveria ter interesse no tema, afinal, sofre seus efeitos.

Segundo a visão do FMI, a transparência fiscal contribui para a causa da boa governança⁶⁴. A consideração é de que o debate público sobre a concepção e sobre os resultados da política fiscal amplia o controle sobre os governos, principalmente naquilo que tange à execução dessa política. Como consequência, há um aumento da credibilidade e da compreensão das políticas e alternativas macroeconômicas por parte da sociedade em geral. Em decorrência, cresce a responsabilidade dos governos, aumentando o risco associado à manutenção de políticas insustentáveis. Disso, pode-se presumir que, enquanto uma política fiscal transparente traz um aumento da credibilidade, outra pouco transparente pode ser desestabilizadora.

Para promover uma maior transparência fiscal e estimular os seus países membros a desenvolverem essa prática, o FMI estabeleceu um Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal – Declaração de Princípios⁶⁵. O Código está baseado em quatro

estímulo a experiência brasileira. Trata-se do bem sucedido esforço da UME para equilibrar a convivência dos países membros entre a autonomia de suas políticas e a convergência para os critérios acordados dentro do Bloco.

⁶⁴ Esta visão está claramente consignada no *Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal – Declaração de Princípios*, integralmente disponível em www.imf.org.

⁶⁵ Princípios adotados pelo Comitê Interino da Assembléia de Governadores do FMI, em abril de 1998, durante sua 50ª reunião, em Washington.

princípios gerais da transparência fiscal e todos os países deveriam procurar adotá-lo, independentemente de política ou modelo de gestão fiscal adotado.

“O primeiro princípio geral — Definição Clara de Funções e Responsabilidades — reflete a importância de traçar dentro do governo linhas divisórias claras entre as atividades fiscais, monetárias e das empresas públicas, e entre os setores público e privado. Contudo, o Código não prega uma forma específica de divisão de responsabilidades entre os órgãos do governo.

O segundo princípio geral — Acesso Público à Informação — refere-se à necessidade de que se divulguem informações fiscais abrangentes e de que o governo se comprometa a publicar informações fiscais em intervalos bem definidos. O conceito de abrangência vai além do que normalmente se reflete no orçamento e nas contas públicas. Em especial, o Código sublinha a necessidade de que se divulguem informações sobre as atividades parafiscais que tenham sido atribuídas a órgãos fora do governo geral ou que sejam realizadas por esses órgãos.

O terceiro princípio geral — Abertura na Preparação, Execução e Prestação de Contas do Orçamento — abrange as normas tradicionais relativas à cobertura, grau de acesso e integridade das informações fiscais. Dá-se ênfase considerável à concepção em harmonização de normas estatísticas e contábeis internacionais para a divulgação de dados pelo governo.

O quarto princípio geral — Garantias Independentes de Integridade — enfatiza as formas tradicionais de se fornecer tais garantias por meio da independência da auditoria externa e dos órgãos de estatísticas, mas vai além: requer do governo abertura para a realização de escrutínio independente.” (Tradução parcial livre do Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do FMI, disponível em www.federativo.bndes.gov.br).

Outros princípios específicos e correspondentes aos princípios gerais também estão no Código. Em relação ao primeiro princípio, que prega a definição clara de funções e responsabilidades, o Código acrescenta que o setor de governo deve ser claramente distinguido do resto da economia e, dentro do governo, as funções de política e de gestão devem ser bem demarcadas. Nesse sentido, o Código define que o setor de governo deve corresponder ao governo geral, que abrange o governo central e os níveis inferiores de governo, inclusive as operações extra-orçamentárias. Sobre o segundo princípio, acesso público à informação, o Código especifica que a plena informação deve ser relativa às

atividades passadas, presentes e programadas do governo. Também deve ser assumido o compromisso público pela divulgação tempestiva das informações fiscais. No terceiro princípio, que preconiza a abertura na preparação, execução e prestação de contas no orçamento, o Código explica que a documentação orçamentária deve estipular os objetivos da política fiscal, a estrutura macroeconômica, as políticas em que se baseia o orçamento e os principais riscos fiscais identificáveis. Em relação às estimativas orçamentárias, a classificação e a apresentação devem buscar uma forma que permita facilitar a análise das políticas e a prestação de contas. Sobre a metodologia de execução e controle das despesas aprovadas deve haver plena clareza e especificação, de modo a não haver interpretações dúbias. As contas fiscais precisam ser apresentadas de forma tempestiva, abrangente e fidedigna, e os desvios em relação ao orçamento devem ser identificados. Por fim, no quarto princípio, que estabelece garantias independentes de integridade, o Código distingue que a integridade das informações fiscais deve ser objeto de escrutínio público e independente. Propõe que um órgão nacional de auditoria, ou organismo equivalente, deva ser nomeado pelo Poder Legislativo e incumbido de fornecer relatórios tempestivos sobre a integridade financeira das contas públicas.

Todavia, a explicação mais detalhada desses princípios gerais e específicos apresentados pelo Código está no Manual de Transparência Fiscal, elaborado pelo Departamento de Finanças Públicas do FMI. Em função da complexidade e da variedade dos sistemas de gestão fiscal, o Manual não apresenta instruções estritas sobre a implementação das boas práticas, mas considerou muitos aspectos:

“Primeiro, a aplicação do Código é voluntária. Por conseguinte, houve o cuidado em proporcionar a justificativa lógica dos princípios e práticas que compõem o Código. Além disso, embora alguns países sigam alguns desses princípios e práticas, foi reconhecido que a maioria dos países terá de empenhar-se muito para aplicar o Código em todos os seus aspectos e muitos precisarão de tempo para chegar a um nível de transparência fiscal compatível com o Código. Também poderá ser preciso fornecer assistência técnica para apoiar os esforços de cada país.

Segundo, a transparência fiscal é apenas uma das faces da boa gestão fiscal e é preciso atenção para distingui-la de dois outros aspectos essenciais, a saber: a eficiência da atividade do governo e a solidez das finanças públicas. Como se observa no Código, é preciso atentar para esses três aspectos, que estão visivelmente

interligados. Mas o Código não prega mudanças institucionais que promovam a eficiência ou a manutenção de finanças públicas sólidas. Por outro lado, se órgãos não-governamentais exercem atividades parafiscais ou usam recursos extra-orçamentários e renúncias fiscais como instrumentos da política fiscal, o Código frisa que o propósito dessas modalidades de intervenção deve ser explicitado e suas conseqüências financeiras divulgadas. Todavia, a expectativa é que a transparência das atividades parafiscais, recursos extra-orçamentários e renúncias fiscais acabe desestimulando o seu uso intensivo e levando à substituição desses mecanismos por práticas mais eficientes de gestão fiscal.

Terceiro, a diversidade de experiências e as limitações à capacidade dos países para aperfeiçoar as práticas de gestão fiscal são plenamente reconhecidas, tanto no Código quanto no Manual. Por este motivo, identificam-se boas práticas que podem ser aplicadas pela maioria dos países dentro de um curto espaço de tempo. Para certas áreas, o Manual aponta ainda as melhores práticas a que países com sistemas mais transparentes e sofisticados de gestão fiscal podem razoavelmente almejar. Ademais, não obstante os princípios e práticas aplicarem-se a todos os níveis de governo, se reconhece que, pelo menos de início e para alguns países, a aplicação do Código terá de limitar-se ao governo central.

Quarto, em algumas áreas cobertas pelo Código já existem normas internacionais, que foram ou estão sendo criadas pelo FMI ou por outras organizações. O Código e o Manual serviriam de respaldo a essas outras iniciativas. Assim, procurou-se manter a coerência entre os padrões de dados do FMI na área fiscal e as normas de contabilidade do setor público que estão sendo elaboradas pela *International Federation of Accountants* (IFAC). Da mesma forma, a transparência nas interações entre o governo e o setor bancário, conforme requerida no Código, deve respaldar as normas bancárias que estão sendo desenvolvidas pelo Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária (1997)” (Tradução parcial livre do Manual de Transparência Fiscal do FMI, disponível em www.federativo.bndes.gov.br).

Esses princípios, práticas e aspectos neles considerados formam um arcabouço teórico sobre o qual, se verifica, a iniciativa brasileira de Lei de Responsabilidade Fiscal se debruçou. Como elementos concretos da adoção pelo Brasil dos princípios de transparência fiscal, estão, por exemplo, os recentes programas de acompanhamento eletrônico de obras públicas (Obrasnet), de ampliação do acesso à *Internet*, de acompanhamento do gasto público (SIAFI 21), de interação Governo-cidadão, de divulgação dos programas

governamentais (SIG/Avança Brasil), de controle eletrônico das compras governamentais (Comprasnet) e também de acompanhamento de processo judiciais.

4.3. Outras leis fiscais recentes

Nesta seqüência, também são expostas outras leis fiscais correspondentes à LRF. Principiando pelo caso neozelandês, que também inspirou a lei brasileira, e seguido pela apresentação dos casos argentino e peruano, este tópico pretende complementar o panorama internacional, como forma de dar um maior contraste à lei brasileira.

Nestes três casos, a abordagem está direcionada a explicitar as leis propriamente ditas, destacando-se os principais dispositivos, a fim de demonstrar a tônica de cada iniciativa.

4.3.1. O caso neozelandês

A Nova Zelândia, uma ilha-nação de cerca de 3,5 milhões de habitantes, é um país que conseguiu realizar um bem-sucedido esforço de ajuste fiscal. Conforme a OECD⁶⁶, no início da década passada, as contas públicas da Nova Zelândia registraram déficits de até 8,8% do PIB e dívida de até 52% do PIB. No entanto, já em 1997, o déficit se transformou em superávit de 3% do PIB, enquanto que a dívida montou em apenas 33% do PIB, num viés declinante.

Foi então que, em julho de 1994, entrou em vigor na Nova Zelândia o *Fiscal Responsibility Act (FRA)*. De acordo com o FMI, o *FRA* é um paradigma de transparência fiscal.

KOPITS e CRAIG (1998) afirmam:

⁶⁶ Organisation for Economic Cooperation and Development.

“New Zealand represents a benchmark for public sector transparency. The Fiscal Responsibility Act of 1994, which contains a set of principles for fiscal management and transparency, is the culmination of a decade of reform designed to improve the efficiency, effectiveness, and accountability of what had been a large and interventionist public sector.”

Ainda que a iniciativa brasileira tenha seguido em boa medida os princípios de responsabilidade fiscal adotados pela Nova Zelândia, deve ser considerado que o feito neozelandês se distingue tanto pelo regime político parlamentarista quanto pela organização unitária do seu Estado. Registre-se, então, que é notória a pouca semelhança institucional entre os casos neozelandês e brasileiro. Destarte, entende-se que a apresentação do *FRA* deve ser vista como uma fonte que inspirou o esforço brasileiro e não como um paradigma ótimo.

Desde a introdução, o *FRA* já expressa a idéia de que esse é um esforço para melhorar a conduta da política fiscal. O Ato disciplina que o Governo deve perseguir seus objetivos de política atendendo aos princípios de gestão fiscal responsável. No caso neozelandês, esses princípios estão previstos na Seção 4, subseção 2 do *FRA*:

“(a) reduzir o débito total da Coroa a níveis prudentes de forma a fornecer uma provisão de proteção contra fatores que venham a impactar negativamente o nível de dívida no futuro, garantindo que, até que estes níveis prudentes sejam atingidos, os gastos operacionais totais da Coroa em cada ano financeiro sejam menores que suas receitas operacionais totais no mesmo ano financeiro;

(b) uma vez que os níveis prudentes de dívida total da Coroa tenham sido atingidos, manter esses níveis garantindo que, na média, por um período razoável de tempo, o total de despesas operacionais da Coroa não exceda suas receitas operacionais totais;

(c) alcançar e manter níveis de patrimônio líquido da Coroa que forneçam uma provisão de proteção contra fatores que venham a impactar negativamente o nível de patrimônio líquido da Coroa no futuro;

(d) gerenciar prudentemente os riscos fiscais da Coroa; e

(e) perseguir políticas que sejam consistentes com um grau razoável de previsibilidade sobre os níveis e estabilidade dos

impostos nos anos futuros.” Tradução livre, disponível em www.federativo.bndes.gov.br.

Em caso de afastamento desses princípios, o *FRA* prevê que cabe ao Ministro das Finanças especificar as razões que levaram o Governo ao afastamento, bem como a maneira pela qual se pretende retornar ao rumo dos princípios instituídos. Ainda que o Ato admita o afastamento temporário, há uma cobrança no sentido de que o Ministro das Finanças defina o período de tempo até que o governo retorne aos princípios de gestão fiscal responsável.

O *FRA* também dispõe que todos os demonstrativos financeiros incluídos nos relatórios requeridos devem ser preparados em conformidade com as práticas contábeis geralmente aceitas. Um dos informativos mais importantes previstos no Ato é a Declaração de Política Orçamentária (DPO) que, antes do dia 31 de março de cada ano, será publicada pelo Ministro das Finanças. A DPO especificará os objetivos de longo prazo da política fiscal, particularmente para as seguintes variáveis: receitas e despesas operacionais totais da Coroa, o balanço destas e os níveis da dívida total e do patrimônio líquido. A DPO também deverá explicar como esses objetivos de longo prazo se harmonizam com os princípios da gestão fiscal responsável.

A DPO revelará também as prioridades estratégicas do Governo na elaboração do orçamento para o ano fiscal que se inicia – no primeiro dia do mês de julho – e para os dois exercícios fiscais subseqüentes, além de explicitar as intenções governamentais em relação a cada uma das variáveis citadas.

Cabe, ainda, à DPO demonstrar que as intenções do Governo, em relação às variáveis, estão coadunadas com os princípios de gestão fiscal responsável e com os objetivos de longo prazo da política fiscal e, se isso não acontecer, haverá a necessidade de se explicar as razões do afastamento, assim como o modo pelo qual o Governo pretende retornar à consistência e, por fim, estabelecer o período de tempo esperado até que as intenções em relação às variáveis sejam perfeitamente concordantes com os princípios e com os objetivos.

Também deve ser demonstrada a constância intertemporal dos objetivos de longo prazo da política fiscal, de forma que os objetivos declarados na DPO atual possuam encadeamento lógico com aqueles apresentados na DPO anterior. Quando essa consistência não se verificar, será necessário justificar o motivo do afastamento desses objetivos.

Além da DPO, o Ministro das Finanças oferecerá ao Parlamento outros informes relevantes no processo de decisão que se refere ao orçamento. O Relatório sobre a Estratégia Fiscal do Governo (REF), por exemplo, tratará da consistência do Relatório das Atualizações Econômicas e Fiscais (RAEF) onde será explicitada a intenção do Governo nessa matéria. O REF deverá incluir uma avaliação do grau em que o RAEF é consistente com as intenções do Governo – em relação às variáveis – constantes da DPO. Quando a atualização econômica e fiscal se afastar das intenções governamentais previstas na DPO, caberá também ao REF uma explicação das razões desse afastamento. Bem como, quando houver uma mudança nas intenções do governo em relação às previstas na DPO, o REF apresentará uma versão revista dessas intenções.

Também serão incluídos no REF cenários prospectivos que incluam projeções⁶⁷ de tendências para as variáveis já citadas, de forma que ilustrem a evolução futura provável de acordo com a estratégia fiscal de longo prazo e os objetivos especificados na DPO ou RAEF mais recente, além da explicação para diferenças significativas em relação a cenários prospectivos anteriores. Ainda, deverá constar nesse relatório uma avaliação da consistência dos cenários prospectivos em relação aos objetivos especificados na DPO, onde, em caso de afastamento entre os cenários e os objetivos, será apresentada uma explicação para o afastamento. Se os objetivos de Governo tiverem mudado em relação aos especificados na DPO, o REF trará uma versão revista dos objetivos e de acordo com os princípios de gestão fiscal responsável.

O Relatório de Atualização Econômica e Fiscal (RAEF), já citado, será preparado pelo Tesouro e apresentado à Casa dos Representantes, após a introdução da lei de apropriação (lei orçamentária) daquele exercício financeiro. No RAEF, deverão constar previsões econômicas e fiscais relativas ao ano financeiro e aos dois subsequentes.

⁶⁷ As projeções requeridas nesse caso são de no mínimo dez anos.

Em termos de previsões econômicas, essa atualização deverá incluir previsões sobre os movimentos das seguintes variáveis: PIB, nível de preços ao consumidor, níveis de emprego e desemprego e a posição de conta corrente do balanço de pagamentos. Outras premissas subjacentes também devem figurar nas previsões econômicas do RAEF.

Acerca das previsões fiscais, o RAEF deve incluir projeções dos demonstrativos financeiros da Coroa que compreendam a posição financeira atual e projetada para o dia de balanço de cada um dos três exercícios, assim como demonstrativos operacionais de receitas e despesas, fluxos de caixa, empréstimos e outros que se mostrem necessários para refletir a posição financeira da Coroa. Também fazem parte do RAEF os demonstrativos de riscos fiscais, especialmente em função das decisões de Governo, e quaisquer outros passivos contingentes da Coroa, inclusive as garantias e indenizações concedidas por lei.

Apesar do *FRA* não se limitar aos relatórios, demonstrativos e comentários apresentados, acredita-se que eles possuam uma natureza emblemática no contexto desse Ato. A partir deles, é possível perceber que o Ato da Nova Zelândia, ao contrário de outras iniciativas, como a norte-americana, a européia e, em parte, a brasileira, não prevê, mandatoriamente, metas fiscais específicas, referindo-se apenas a níveis prudenciais e admitindo inclusive afastamento temporário dos princípios de gestão fiscal responsável.

Por outro lado, a maior transparência é ponto central. A tentativa de incrementar o debate, tanto na sociedade como no Poder Legislativo, está clara quando se observa o conjunto das informações disponibilizadas nos relatórios e demonstrativos. A partir deles, é possível tornar muito mais explícitos os *trade-offs* entre dívidas, impostos e gastos. Na verdade, os relatórios funcionam como indutores da disciplina fiscal, recaindo sobre os executores a responsabilidade por eventuais abandonos dos princípios ou manutenção de políticas insustentáveis.

No entanto, outros aspectos interessantes gerados em função do *FRA* devem ser considerados: algumas práticas contábeis empresariais foram aplicadas às contas do Governo permitindo, inclusive, cálculos e acompanhamento do patrimônio líquido do Tesouro; através de declarações, os executores das políticas assumem a responsabilidade

pelas declarações que geram o orçamento e a destinação de recursos fiscais; ficaram esclarecidos os papéis do Ministro das Finanças – designação política do Parlamento – e do Secretário do Tesouro – servidor civil do Estado – de forma evitarem-se pressões pela apresentação de demonstrativos artificiais, preparados com o intuito de favorecer a imagem do Governo; o Tesouro passou a contar com um painel independente de economistas para revisar as projeções econômicas; um relatório especial, pré-eleitoral, também passou a fazer parte da sofisticada estrutura do *FRA*.

Por fim, o *FRA* é apenas uma parcela da reforma administrativa e institucional pela qual vem passando a Nova Zelândia. Em 1981, o *Public Finance Act* abriu caminho para outras importantes iniciativas como o *State-Owned Enterprises Act*⁶⁸ (1986) e *State Sector Act*⁶⁹ (1988), além do próprio *Fiscal Responsibility Act* (1994).

4.3.2. O caso argentino

A Argentina, um país com cerca de 40 milhões de habitantes, é um vizinho que mantém laços estreitos com o Brasil. Além de algumas fronteiras, a Argentina divide também importância dentro do bloco Mercosul⁷⁰. Mas não é só isso, tal qual seu parceiro, a Argentina tem enfrentado déficits fiscais recorrentes num contexto de desequilíbrio macroeconômico.

Nesse sentido, o governo argentino sancionou no dia 25 de agosto de 1999 a *Ley 25.152* que apresenta boa dose de correspondência com a LRF brasileira. A *Ley de Responsabilidad Fiscal*, como igualmente é chamada, é uma oportunidade para o país promover a disciplina fiscal não somente no âmbito nacional como também em nível subnacional.

A iniciativa argentina, em apenas onze artigos, estabelece: as medidas às quais os poderes do Estado nacional deverão se ajustar em termos da administração de recursos

⁶⁸ Lei das empresas de propriedade estatal que estabeleceu grande autonomia e novas regras políticas e administrativas de gestão, culminando numa clara identificação entre os papéis dos ministros e administradores.

⁶⁹ Lei do setor estatal que redefiniu as condições para a designação de chefes executores, frente aos ministérios, assim como as responsabilidades e relacionamentos com o Parlamento. Atribuiu e implementou conceitos gerenciais na administração do setor público.

⁷⁰ Mercado comum formado atualmente pelos países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

públicos; as regras para a formulação do Orçamento Geral da Administração Nacional; os aspectos da eficiência e da qualidade da gestão pública; o Programa de Avaliação da Qualidade do Gasto; as normas para o Orçamento Plurianual; as formas para que informações fiscais sejam públicas e de livre acesso; além de estipular a criação do Fundo Anticíclico Fiscal, o *FAF*. Objetivamente, a *Ley 25.152* estabeleceu:

- a) que a Lei de Orçamento Geral da Administração Nacional (LOGAN) conterà todos os gastos correntes e de capital a serem financiados mediante impostos, taxas e outras contribuições obrigatórias estabelecidas em legislação específica, endividamento público e tarifas por prestação de serviços fixadas por autoridades governamentais. Da mesma forma, a LOGAN incluirá os fluxos financeiros que se originam pela constituição e uso dos fundos fiduciários;
- b) que o déficit fiscal, entendido como a diferença entre os gastos correntes e de capital menos os recursos correntes e de capital do Setor Público Nacional não Financeiro, não deverá superar no ano de 1999 dezanove décimos percentuais do PIB. Ao ser reestimado o citado déficit e excluindo-se todos os ingressos por venda de ativos residuais de empresas privatizadas, privatizações e concessões, se determinará o déficit base dos anos seguintes até que seja alcançado o equilíbrio em 2003. Este déficit deverá ser reduzido pelo menos quatro décimos percentuais do PIB no ano 2000, cinco décimos do PIB no ano 2001 e seis décimos do PIB em 2002. A partir de 2003 deverá ser assegurado um resultado financeiro equilibrado;
- c) que a taxa real de incremento do gasto público primário não poderá ser superior à taxa de aumento real do PIB, salvo no caso de apresentação de novas fontes de recursos específicas e autorizadas. Em caso de crescimento negativo do PIB, o gasto primário poderá permanecer constante em moeda corrente;
- d) que será destinado ao Fundo Anticíclico Fiscal (FAF) não menos do que 1% dos recursos do Tesouro Nacional no ano de 2000, 1,5% no ano de 2001 e 2% a partir do ano de 2002, além das rendas geradas pelo próprio Fundo. Também serão destinados ao FAF 50% do produto da venda de ativos de qualquer natureza e por concessões promovidas pelo Estado nacional. A parcela restante – 50% – do

produto das receitas de vendas de ativos e concessões não poderá ser destinada a atender a gastos correntes do Setor Público Nacional não Financeiro.

- e) que o Poder Executivo elaborará um orçamento plurianual de, no mínimo, três anos, sujeito às normas da presente *Ley*;
- f) que, a dívida pública total do Estado nacional não poderá aumentar mais do que a soma do déficit do Setor Público Nacional não financeiro, a capitalização de taxas, a emissão de moedas e as transferências e pagamentos já estabelecidos em lei, cujo limite anual será estabelecido em cada lei orçamentária anual. Esta regra pode ser excedida quando o endividamento se destine ao abatimento do estoque de dívida pública com vencimento no primeiro trimestre do ano seguinte.

A aplicação dessas e de outras regras que seguem será complementada com os seguintes critérios de administração orçamentária: não poderão ser incluídas amortizações financeiras, gastos correntes ou de capital que não tenham sido previstos em orçamento, exceto no caso de abatimento de estoque de dívida vincenda no primeiro trimestre do ano seguinte. No caso de comprometimento de gastos presentes ou futuros, além dos autorizados na Lei Orçamentária da Administração Nacional, a Secretaria da Fazenda e a Auditoria Geral da Nação, em conhecimento de tal situação, informarão de imediato à Procuradoria Geral da Nação para que essa promova as ações legais por violação ao artigo 248 do Código Penal argentino; e não poderão ser criados fundos ou organismos que impliquem gastos extra-orçamentários.

Em relação ao avanço no processo de reforma do Estado nacional e ao aumento da eficiência e qualidade da gestão pública, a *Ley* estabeleceu que toda a criação de organismo descentralizado e empresa pública, financeira ou não financeira, requer autorização em lei específica. Também as jurisdições e entidades da Administração Nacional que tenham a seu cargo a execução de programas classificados com a finalidade de serviços sociais deverão estar sujeitas a mecanismos de gestão e controle comunitários até 31 de dezembro do ano de 2001, de acordo com regulamentação específica e sem prejuízo de outros mecanismos de controles já previstos. A partir do ano 2000, o Chefe do Gabinete de

Ministros fica autorizado a celebrar acordos-programas⁷¹ com as unidades executoras de programas com o intuito de lograr uma maior eficiência, eficácia e qualidade na gestão desses programas. Ainda dentro deste tema, a iniciativa argentina instituiu o Programa de Avaliação da Qualidade do Gasto com o objetivo de incrementar a qualidade dos serviços a cargo do Estado, mediante a avaliação sistemática dos custos diante dos resultados auferidos, de melhorar o desempenho gerencial dos servidores e de aumentar a eficiência dos organismos públicos, otimizando a utilização de recursos humanos em todas as distintas áreas em que o Estado atua.

A *Ley* também consignou a importância do planejamento orçamentário ao exigir que o Poder Executivo nacional incorporasse na mensagem do Orçamento Geral da Administração Nacional, em conjunto com o Programa Monetário e o Orçamento de Divisas do Setor Público Nacional, um orçamento plurianual de, pelo menos, três anos, com várias projeções. No mínimo o dito orçamento conterà:

- a) projeções de recursos por fontes;
- b) projeções de gastos por finalidades, funções e por natureza econômica;
- c) programa de inversões do período;
- d) programação de operações de crédito provenientes de organismos multilaterais;
- e) critérios gerais de captação de outras fontes de financiamento;
- f) acordos-programas (contratos de gestão) celebrados e seus respectivos termos (preços, indicadores, metas e outros);
- g) descrição das políticas orçamentárias que sustentam a consistência das projeções e resultados econômicos e financeiros previstos.

Os documentos e informações de natureza econômica e financeira, tais como ordens de compra, contratos firmados por autoridade governamental, pagamento de pensões, ordens de pagamentos, execução orçamentária, perfil da dívida pública e outros, produzidos no âmbito da Administração Nacional, terão caráter de informação pública de forma que o acesso a eles será livre a qualquer pessoa interessada em conhecê-los.

⁷¹ No Brasil, esta experiência é chamada de contrato de gestão.

Acerca do FAF, a *Ley* define, ainda, que sua administração pelo Ministério da Economia, Obras e Serviços Públicos se dará segundo os mesmos critérios utilizados pelo Banco Central da Argentina em relação às reservas internacionais. As integralizações de recursos junto ao FAF se darão até que este importe em 3% do PIB de forma que sua utilização por conta de reversão do ciclo econômico considerará o indicador antecipado do ciclo, o qual será elaborado pela *Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán* ou outro organismo estatal.

Sempre que os recursos do FAF alcançarem o montante máximo de 3% do PIB, os excedentes acumulados durante o exercício poderão ser aplicados no cancelamento da dívida externa, inversão pública ou gastos sociais. Também fica estabelecido que os recursos consignados ao FAF devem ser incluídos como aplicação financeira nos respectivos orçamentos anuais, de modo que, uma vez verificadas as condições predefinidas para a utilização desses recursos, ainda devem ser atendidas as seguintes condições:

- a) os recursos utilizados em um exercício não deverão exceder à diferença entre os ingressos fiscais orçamentados e os efetivamente arrecadados no dito exercício;
- b) a utilização de recursos em um exercício não deverá exceder a 50% do total acumulado durante o exercício;
- c) os recursos do Fundo não poderão destinar-se a financiar aumentos permanentes do nível de gastos primários em nenhuma área da Administração Pública Nacional nem das administrações provinciais ou municipais.

Como se observa, a iniciativa argentina se distingue da neozelandesa especialmente no seu caráter normativo. Claramente, a *Ley* argentina preferiu a estipulação de limites numéricos e metas quantitativas bem definidas, enquanto que o propósito maior da Nova Zelândia foi estabelecer critérios qualitativos da gestão responsável, cuja tônica recaiu sobretudo nos princípios de transparência fiscal.

Não obstante as características distintivas das duas iniciativas, o que se conclui é que ambas buscam um objetivo idêntico: a gestão responsável, transparente e equilibrada dos recursos públicos. Nesse sentido, é possível admitir como lógicas as diferenças, uma vez que cada país possui uma cultura, uma estrutura e uma realidade diferentes.

4.3.3. O caso peruano

O Peru, um país com cerca de 25 milhões de habitantes cujo território faz fronteira com os estados brasileiros do Acre e do Amazonas, também produziu uma iniciativa concreta pelo equilíbrio fiscal. Em dezembro de 1999, através da *Ley n° 27.245 (Ley de Prudencia e Transparência Fiscal)*, foram estabelecidos princípios para uma melhor gestão das finanças públicas, pela prudência e transparência fiscal, bem como a criação de um fundo de estabilização fiscal.

Em apenas quinze artigos e um breve anexo de definições, a *Ley de Prudencia* peruana procurou definir as regras macrofiscais, as regras de exceção e o fundo de estabilização fiscal, assim como estabeleceu os termos para a transparência fiscal.

De acordo com as disposições gerais, ao Estado peruano cabe assegurar o equilíbrio ou o superávit fiscal em médio prazo, de forma a acumular resultados favoráveis nos períodos propícios e permitir déficits fiscais, desde que moderados e não recorrentes, em casos de baixo crescimento.

Algumas regras macrofiscais foram estabelecidas pela prudência fiscal. No artigo 4º, foram estipuladas diversas regras numéricas que, em resumo, podem ser consideradas:

“As Leis anuais de orçamento, de endividamento e equilíbrio financeiro, os créditos suplementares e a execução orçamentária se sujeitam às regras que seguem:

a) o déficit fiscal anual do Setor Público Consolidado não poderá ser superior a 1% do PIB;

b) incremento anual do gasto não financeiro do Governo Geral não poderá exceder a taxa de inflação média anual em mais do que dois pontos percentuais. Para este efeito, se incluirá como gasto toda transferência ou créditos com aval da República;

c) o endividamento público a médio prazo deverá ser consistente com o princípio de equilíbrio ou superávit fiscal. A dívida total do Setor Público Consolidado não poderá crescer mais do que o déficit desse Setor, o qual está limitado pelos termos desta lei, corrigido apenas pela diferença atribuível às variações cambiais, à emissão de novos bônus de reconhecimento, às variações nos depósitos do Setor Público Consolidado e às dívidas assumidas pelo Setor Público Consolidado, para o qual se deverá levar em conta a capacidade de pagamento do país;

d) nos anos de eleições gerais, se aplicará adicionalmente o seguinte: o gasto não financeiro do Governo Geral executado durante os sete primeiros meses do ano não excederá a 60% do gasto não-financeiro programado para aquele ano; e, o déficit fiscal do Setor Público Consolidado correspondente ao primeiro semestre do ano fiscal não excederá a 50% do déficit previsto para esse ano.”

Em relação às regras de exceção, está previsto que, em casos de emergência nacional ou de crise internacional, o Poder Executivo poderá solicitar ao Congresso da República que suspenda naquele ano quaisquer das regras numéricas citadas. Da mesma forma, quando existir suficiente evidência de que o PIB está decrescendo em termos reais ou puder decrescer no ano fiscal seguinte, será permitido que o déficit fiscal anual do Setor Público exceda o 1% previsto na primeira regra numérica sem, contudo, exceder o limite de 2% do PIB.

O Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) ficará adscrito ao *Ministerio de Economía e Finanzas (MEF⁷²)*, sendo que os recursos componentes serão depositados no Banco Central peruano ou ainda no exterior. Também está definido que, em nenhuma circunstância, os recursos do FEF poderão constituir-se em garantia ou aval, ou ainda outro tipo de operação financeira. Constituem o FEF: qualquer excesso no montante dos ingressos correntes da fonte de financiamento de recursos ordinários, expressos como um percentual do PIB maior que três décimos em relação à média dos últimos três anos; 75% dos ingressos líquidos de cada operação de venda de ativos por privatização, excluídos os

⁷² Atualmente, setembro de 2001, MECON, *Ministerio de Economía*.

recursos destinados ao *Fondo Nacional de Ahorro Público*; 50% dos ingressos líquidos por concessões do Estado.

No que se refere ao montante do FEF, esse não poderá exceder a 3% do PIB, de modo que qualquer ingresso adicional deverá ser destinado a reduzir a dívida pública. A utilização dos recursos correspondentes ao FEF só se dará quando: prever-se para o ano fiscal uma diminuição de ingressos correntes superior a três décimos de percentual, com base na média dos três últimos anos, ajustados aos efeitos significativos das políticas cambial e tributária. Neste caso, a utilização do FEF está limitada ao montante representativo da redução que extrapolar os três décimos de percentual e desde que não exceda a 40% dos recursos existentes no Fundo. Também é permitida a utilização do FEF nos casos de emergência nacional ou crise internacional, desde que reconhecidas como situações de exceção.

Em matéria de transparência fiscal, a *Ley* peruana reservou um capítulo inteiro para o tema, o que representa sete dos quinze artigos que a compõem. A cada ano, será elaborado e publicado o Marco Macroeconômico Multianual (MMM_a), no qual constarão as projeções macroeconômicas para três anos, bem como os dados em que estas estão baseadas. Estará contido no MMM_a: uma Declaração de Princípios de Política Fiscal, assinada pelo Ministro de Economia e Finanças, onde estarão estabelecidas as diretrizes de política econômica e os objetivos de política fiscal de médio prazo, além de resultados previstos para o Governo Geral, para o Setor Público Consolidado e seu financiamento.

No MMM_a também deverão constar as metas da política fiscal a serem alcançadas nos próximos três anos, dentre outras projeções para o triênio, como: PIB nominal, crescimento real do PIB, inflação média e acumulada anual, tipo de câmbio, montantes de exportações e importações, ingressos e gastos fiscais, montante das inversões e o nível de endividamento público.

Caberá ao Ministro da Economia e Finanças peruano enviar ao Banco Central até o dia trinta de abril de cada ano o projeto de MMM_a para que este, então, emita parecer técnico em até quinze dias, sobre a sua compatibilidade com as previsões da balança de pagamentos e reservas internacionais e com a política monetária.

O MMMa será aprovado por um conselho de ministros e publicado, inclusive por meio eletrônico, até o segundo dia útil do mês de junho. Caberá ao conselho de ministros, a pedido do Ministro da Economia e Finanças, modificar o MMMa, em cujo caso emitirá um documento complementar justificando as modificações. Nessa revisão, o Poder executivo não poderá aumentar os limites do déficit ou os gastos financeiros, definidos nas regras fiscais da *Ley*, exceto nos casos previstos pelas regras de exceção. O Poder Executivo deverá remeter ao Congresso da República o MMMa conjuntamente com os projetos de leis de orçamento, de endividamento e de equilíbrio financeiro, os quais deverão ser consistentes com o Marco Macroeconômico Multianual. A data limite, neste caso, é trinta de agosto de cada ano. Dentro de sessenta dias do final de cada semestre, o *MEF* publicará um informe sobre o cumprimento das metas e das regras numéricas estabelecidas, de modo que, se houver diferenças entre o programado nas metas fiscais e o executado, o informe conterá as explicações correspondentes e as medidas corretivas a serem adotadas. Antes do dia trinta e um de maio de cada ano, o *MEF* remeterá ao Congresso da República e publicará uma Declaração sobre o Cumprimento da Responsabilidade Fiscal em relação ao exercício anterior, no qual constarão os ingressos, os gastos, o resultado fiscal e seu financiamento, além das demais metas macroeconômicas estabelecidas no MMMa do ano correspondente. Em caso de existirem desvios significativos entre o MMMa aprovado e os resultados do exercício, as diferenças deverão ser justificadas e as medidas corretivas definidas.

Na cena peruana, o Decreto Supremo 039/2000 trouxe em vinte e seis artigos e duas disposições preliminares as normas regulamentadoras da *Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal*. Nesse sentido, tanto o Decreto quanto o MMMa são peças fundamentais para implementação da *Ley*. Da leitura desse documento, pode-se inferir que o principal objetivo de todo o esforço expresso na *Ley* é alcançar um alto crescimento econômico sustentável, em médio e longo prazos, junto com baixas taxas de inflação e um nível de reservas internacionais que garanta a sustentabilidade das contas externas. Ainda encontra-se expresso no MMA que o cumprimento desse objetivo passa por uma política fiscal prudente e que gere os espaços necessários para uma crescente participação do setor privado, o qual mediante investimentos constituirá o motor principal de crescimento, fator

julgado como fundamental para criação de empregos permanentes e eliminação da pobreza.

O que se percebe é que aqui também o esforço de gestão fiscal está baseado nos pressupostos da transparência e da prudência. De modo semelhante ao caso argentino, a iniciativa peruana teve seu escopo ampliado, na medida em que se prestou também para criar um fundo de estabilização fiscal e, mesmo em rápida avaliação, percebe-se o alinhamento das iniciativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil é um país com cerca de 170 milhões de habitantes. É o maior país da América Latina e sua economia costuma ocupar posição de destaque no mundo quando a grandeza é PIB. Todavia, apesar do relevo, o Brasil enfrenta sérios problemas de ordem sócio-econômica. A má distribuição da renda, a volatilidade econômica histórica e a instabilidade cambial e monetária são alguns destes graves problemas. Por outro lado, nos últimos anos, o Brasil tem envidado esforços significativos para desenvolver de maneira sustentável a sua economia. Um exemplo marcante é, sem dúvida, o Plano Real que garantiu um patamar mais estável para as relações econômicas no país. Neste encadeamento, outros esforços vêm-se somando, dos quais um dos mais relevantes diz respeito à recente Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Nascida num momento de crise econômica aguda, a LRF tem gerado grandes expectativas e promete revolucionar a forma de tratar as questões fiscais no país. Considerando a importância que a escolha do modelo de política e de gestão fiscal tem para um país como o Brasil, este trabalho buscou analisar de forma ampla a iniciativa de lei fiscal brasileira.

No instante mais inicial do trabalho, apresentaram-se algumas questões recentes sobre política fiscal, especialmente aquelas ligadas à discussão em torno das escolhas possíveis nas formulações de modelos fiscais. Logo após, comentou-se o ambiente econômico e jurídico que motivou o surgimento do projeto que deu origem à lei fiscal brasileira, cuja modernidade tem ensejado grandes expectativas. Neste aspecto, o Programa de Estabilidade Fiscal também foi explicitado, já que trouxe em seu bojo o traço essencial

que originou o atual modelo de responsabilidade fiscal. Ainda no primeiro momento do trabalho, comparou-se feitiço do projeto primário da LRF com o substitutivo que foi proposto no Poder Legislativo. Ao fim desta etapa, ficaram demarcadas as circunstâncias de surgimento da LRF, bem como as principais feições do novo formato da gestão fiscal no Brasil.

A fase posterior do trabalho concentrou a pesquisa na apuração da forma e do conteúdo da Lei Complementar nº 101, que baseia o novo modelo fiscal. Já aprovada, a LRF foi esquadrihada para permitir uma compreensão global e, ao mesmo tempo, detalhada dos seus aspectos. Neste momento, ficou demonstrado quão largo é o escopo da lei fiscal brasileira. Estabelecendo regras, limites e condições, os comandos da LRF fazem referência às áreas de orçamento e planejamento públicos, receita e despesa públicas, destinação de recursos para o setor privado, dívida e endividamento públicos, gestão do patrimônio público e formas de garantir a transparência por meio da fiscalização e do controle da gestão fiscal. Sob este prisma, mostrou-se que a LRF é uma iniciativa complexa e demanda debates amplos, para garantir sua compreensão e obediência bem como para permitir seu aperfeiçoamento. Na sequência, foram debatidas algumas possibilidades em termos do estabelecimento de regras fiscais. Também ficaram realçados alguns problemas que surgem a partir de certas escolhas fiscais, de modo a indicar efeitos mais ou menos vantajosos. Ainda nesta fase do trabalho, a LRF foi avaliada face a algumas alternativas em termos de institutos orçamentários, tais como as regras numéricas, as regras de procedimento ou as regras de transparência.

À guisa de conclusão, o estudo evidenciou aspectos gerais e específicos da experiência internacional. Neste estágio, principiou-se com a apresentação de dois modelos alternativos para a implantação de leis de responsabilidade fiscal em sistemas federativos. Os dois modelos, o autônomo e o de coordenação, foram discutidos *vis-à-vis* as escolhas consignadas no texto da lei brasileira. Em seguida, alguns resultados das experiências norte-americana e da União Monetária Européia foram apontados como lições para o caso brasileiro. Nesta direção, a transparência fiscal recebeu atenção especial. Um tópico foi reservado para registrar a importância desta questão, relacionando-se os princípios gerais da transparência fiscal na visão do FMI. Por fim, enriquecendo o panorama da prática internacional, em matéria de leis fiscais, foram examinadas as iniciativas neozelandesa,

argentina e peruana. Deste modo, espera-se ter construído uma base bastante rica para contrastar com o caso brasileiro.

Diante disto, o presente trabalho se apresenta como uma oportunidade para o desenvolvimento de estudos complementares ou de aprofundamento, pois trata-se aqui de um assunto longe de estar esgotado. Como sugestão, indica-se pesquisar acerca do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração orçamentária do Governo Federal, analisando-se o cumprimento dos comandos pertinentes, sobretudo aqueles que dizem respeito ao capítulo II – Do Planejamento. Igualmente interessante, um estudo aprofundado da aplicação do capítulo IX – Da Transparência, controle e fiscalização, com base no modelo de transparência fiscal do FMI, poderia indicar o grau de transparência fiscal que se tem hoje no Brasil, evidenciando, inclusive, os casos de “contabilidade criativa”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto e GIOMI, Waldemar (1992). *A Legislação Complementar sobre Finanças Públicas e Orçamentos - Subsídios e Sugestões para sua Elaboração*. *Cadernos de Economia* n. 8, Rio, abr./1992.
- ALESINA A. & PEROTTI R. *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*. International Monetary Fund, *IMF Working Paper* WP/96/70, 1996.
- ALESINA, A. & PEROTTI, R. (1995). *The Political Economy of Budget Deficits*. *IMF staff papers*, March 1-32.
- ALESINA, A. (1997). *Fiscal discipline and Budget institution*. Mimeo.
- ALESINA, A. & TABELLINI, Guido (1987) *Rules and discretion with noncoordinated monetary and fiscal policies*, *Economic Inquiry*, Vol. XXV, October: 619-630.
- ALESINA, G. (1987). *Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game*. *Quarterly Journal of Economics*, 102.
- ALESINA, G. (1988). *Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters*, *American Economic Review*, 78.
- ALLAN, B. (1994). *Toward a Framework for a Budget Law for Economies in Transition*. *IMF Working Paper*, WP/97/155.
- ALT, J. & LOWRY, R. (1994). *Divided Government and Budgets Deficits: Evidence for the States*. *American Political Science Review*, 90.
- ANAND, Ritu & van WIJNBERGEN, Sweder (1989). *Inflation and the Financing of Government Expenditure: an Introductory Analysis with an Application to Turkey*, *The World Bank Economic Review*, 3 (1):17-38.
- ARTANA, Daniel & MURPHY, Ricardo (1997). *Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos*, *Descentralización Fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, CEPAL.
- BARRO, Robert J. (1974). *Are government bonds net wealth ?*, *Journal of Political Economy*, n. 82 p.6.
- BARRO, R. (1990). *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*, *Journal of Political Economy*, 98: s103-s125.
- BARRO, R. (1991). *Economic growth in a cross section of countries*. *Quarterly Journal of Economics*, 106.
- BAYOUMI, T. & EICHENGREEN (1995). *Restraining Yourself: The implications of fiscal rules for stabilizations*. *IMF Staff Papers*, march 32-48.
- BITTENCOURT, Sidney. *A nova Lei de Responsabilidade Fiscal e legislação correlata atualizada*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2000.
- BUCHANAN, J. M. (1958) *Public Principles of public debt*. Homewood, Irwing.
- BUCHANAN, J. M. (1986) *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*,

- Brighton: Harvester Press.
- BUCHANAN, J. M. (1997). *The balanced budget amendment: Clarifying the arguments. Public Choice*: 117-138.
- CAMPOS, Dejalma de (1995). *Direito financeiro e orçamentário*. São Paulo: Atlas.
- CANZONERI, M. & DIBA, B.(1991). *Fiscal Deficits, Fiscal Integration, and a Central Bank for Europe. Journal of the Japanese and International Economics*, v.5, p. 481-403.
- CARVALHO, Wagner (1997). *A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability. Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 48, n. 3, p. 5-35, set-dez/1997.
- CAVALCANTI, C. E. G. & PRADO S. (1998) *Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil*, IPEA, São Paulo, FUNDAP.
- CEPAL (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago do Chile: Cepal, 1998.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, INSTITUTO ETHOS. *Guia LRFácil; guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: CFC, 2000.
- DOMAR, E. D. (1944) *The burden of the debt and the national income, The American Economic Review*, December: 798-827.
- DORN, J. (1987) *The Search for Stable Money: A Historical Perspective, The Search for Stable Money: Essay on Monetary Reform*, edited by James A. Dorn & Anna J. Schwartz, University of Chicago.
- DORNBUSH, R. (1991). *Estratégias de estabilização: Peru. Revista de Economia Política*, n. 11: p. 16-28.
- EASTERLY, W. & REBELO, S. (1993). *Fiscal policy and economic growth. An investigation. Journal of Monetary Economics*, 32.
- EASTERLY, W. (1998). *The Quest for Growth. How we wandered the tropics trying to figure out how to make poor countries rich. The World Bank*.
- EICHENGREEN, B, HAUSMANN & VON HAGEN (1996). *Reforming Fiscal Institutions in International Finance*, n. 74, December.
- EICHENGREEN, B.(1992). *Should the Maastrich Treaty be Saved? Princeton Studies in International Finance*, n. 74.
- FRIEDMAN, Milton (1968). *The Role of Monetary Policy, The American Economic Review*, v. LVIII, n. 1.
- GIACOMONI, James (1997). *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas.
- GIAMBIAGI, F. (1998). *A condição de Equilíbrio da Trajetória do Endividamento Público: Algumas Simulações para o caso brasileiro*. Mimeo.
- GIAMBIAGI, F. & ALÉM, A. C. (1999). *Finanças públicas; teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus.
- GIAVAZZI, F. & PAGANO, M. (1996). *Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual*, p. 75-122.
- GROSSMAN, P. J. (1988) *Government and economic growth: A non-linear relationship, Public Choice* 56: 193-200.
- GUPTA, S., HONJO, K. & VERHOEVEN M. (1997). *The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa. IMF Working Paper*, WP/97/153.
- HAGEN J. von & HARDEN I. (1996). *Budget Process and Commitment to Fiscal Discipline. International Monetary Fund, IMF Working Paper* WP/96/78,.
- HILL, Hal (1996). *The Indonesian Economy since 1996, Cambridge University Press*, Cambridge.

- IMF (1998). *Code of Good Practices on Fiscal Transparency - Declaration on Principles*. Washington, IMF, abr/1998.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1997). *Latin American After a Decade of Reforms*. Washington, D.C.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1996). *World Economic Outlook*. Washington, D.C.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1997) *International Financial Statistics*. Washington, D.C.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1998) *International Financial Statistic*. Washington, D.C.
- KOPITS, George and CRAIG, Jon. (1998). *Transparency in Government Operations*. Washington, IMF, *Occasional Papers*, n. 158, jan/1998.
- KYDLAND, F. E. & PRESCOTT E. C. (1977). *Rules rather than discretion: the inconsistency of Optimal Plans*, in *Journal of Political Economy*, 85(3).
- LERNER, A . P. (1944) *The economics of control: principles of welfare economics*. New York, Macmillan.
- LUCAS, Jr. Robert E. (1972). *Expectations and the Neutrality of Money*, *Journal of Economic Theory*, n. 4 p. 103-124.
- MENDES, Marcos J. (1998). *Incentivos Eleitorais e Desequilíbrios Fiscais de Estados e Municípios*, (1998), Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. Internet: www.braudel.org.br.
- MODIGLIANI, F. (1961) *Long-run implications of alternative fiscal policies and the burden of the national debt*, *Economic Journal*, 71, dec.: 730-55.
- MURPHY R. L. & MOSKOVITS C.(1997). *O caso da Argentina*. Apresentado na Conferência Internacional em Descentralização Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica, Brasília -D.F. 16-17/06/97.
- MUSGRAVE, Richard & MUSGRAVE, Peggy (1989). *Public Finance in theory and Practice*. New York. McGraw-Hill.
- NORDHAUS, W. (1975). *The political business cycle*. *Review of Economic Studies* v.42, p.169-190.
- NUNES, Ricardo da Costa & NUNES, Selene P. P. (1997). *União Monetária Européia - UME: Evolução recente e perspectivas*, In Encontro Nacional de Economia, 25, Recife, 1997 - ANPEC
- NUNES, Selene P. P. (1998). *Dívida Pública, Déficits Quasi-Fiscais e Coordenação entre Políticas Econômicas no Brasil*, *Finanças Públicas - II Prêmio STN de Monografia*. Brasília: Ministério da Fazenda.
- NUNES, Selene P. P. (2000). *Instituições Orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal*, in *Finanças Públicas - V Prêmio STN de Monografia*. Brasília: Ministério da Fazenda.
- OLSON, Mancur.(1986) . *Budget Reform and the Theory of Fiscal Federalism. Toward a More General Theory of Government Structure*. *The American Economic Review*, v. 76: p. 120-125.
- PERSON, Paul (1996). *The New Politics of the Welfare State*. *World Politics*, 48: 143-79.
- PISSARIDES, C. A. (1980). *British Government Popularity and Economic Performance*. *The Economic Journal*, n. 90, p.120-126.
- POTERBA, J. (1994). *State Responses to Fiscal Crises: Natural Experiments for Studying the Effects of Budgetary Institutions*. *Journal of Political Economy*.
- POTERBA, J. (1996). *Do Budget Rules Work? NBER Working Paper*, 5550.

- ROMER, P. M. (1994). *The origins of endogenous growth. Journal of Economic Perspectives*, v.8: p. 3-22.
- SARGENT, Thomas J. (1979). *Macroeconomic Theory*, Academic Press, San Francisco.
- SCHICK, Allen (1995). *The Federal Budget. Politics, policy, process. The Brookings Institution*, p. 32-48.
- SCOTT, Graham C. (1996). *Government Reform in New Zealand*. Washington, IMF, *Occasional Papers* n. 140, oct, 1996.
- SHUMPETER, J. A. (1942). *Capitalism, socialism, and democracy*. Nova York, Harper and Brothers.
- TAVARES, Martus A. R. et al.(1999). *Princípios e Regras em Finanças Públicas: A Proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil* p. 1-5. Internet: www.bndes.gov.br Estudos BNDES.
- TER-MINASSIAN, Teresa & CRAIG, Jon (1997). *Control of Sub-national Government Borrowing*, Ter-Minassian, Teresa (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund.
- TER-MINASSIAN, Teresa (1996). *Borrowing by Subnational Government: Issues and Selected International Experiences. Paper on Policy Analysis and Assessment*, n. 96/4, April.
- TER-MINASSIAN, Teresa (1997). *Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: an Overview*, Ter-Minassian, Teresa (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund.
- TER-MINASSIAN, Teresa (1997a). *Decentralization and Macroeconomic Management. IMF Working Paper*, WP/97/155.
- TER-MINASSIAN, Teresa (1997b). *Descentralização e Disciplina Fiscal. Direções Futuras*, Apresentado na Conferência Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica, Brasília - D.F. 16-17/06/1997.
- VON HAGEN (1991). *A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints. Journal of Public Economics* 44, 192-210.
- VON HAGEN, J. & HARDEN, I. (1995). *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. Economic Paper* 96. Commission of the European Communities DG for Economic and Financial Affairs.
- VON HAGEN, Jurgen & HARDEN, Ian (1996). *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline, IMF Working Paper* WP/96/78.
- VON HAYEK, Friedrich A. (1973) *Law, Legislation and Liberty*, London: Routledge & Kegan Paul.
- WEINGAST, B. SHEPSLE, K. & JOHNSEN, C. (1981). *The Political Economy of Benefits and Costs. A Neoclassical Approach to Distributive Politics. Journal of Political Economy*, v.. 89, p. 642-64.